

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper  
Magisteruppsats 30 hp | Statsvetenskap | vårterminen 2009

# Han och hon möter vi och dom – den universella välfärdspolitikens akilleshäla

En studie av kön och ras i svensk förvaltning

Av: Jennie K Larsson

## **Han och hon möter vi och dom – den universella välfärdspolitikens akilleshä**

En studie av ras och kön i svensk förvaltning

**Discipline:** Political Science

**Author:** Jennie K Larsson

Gender politics in Sweden is considered unique because gender policies (jämställdhet) are integrated into national politics and politicised both in the public and the private sphere. The Swedish case is therefore considered a role model by many feminist scholars.

This view has been criticised by both post modern feminists and public administration scholars. Critics imply that the increased immigration and more heterogeneous population have led to a new challenge for state institutions. The Swedish model, with its universal welfare solutions, lacks the ability to recognise differences within groups. Universal solutions that treat everyone the same is no longer the most just way to treat people.

The growing use of goal orientation in Swedish public administration has increased the civil servants discretion in the implementation process, and thereby the space for differentiated treatment. This thesis aims to study the civil servants that implement gender policies in every day practice. It is focused on their interpretations of gender and gender equality and how this affects their exercise of authority. The thesis is a case study of two authorities in a heterogeneous area – the northern part of Botkyrka.

By using a two-fold theoretical approach and combine two perspectives, feminism and a policy analysis, the study analyses how the front-line bureaucrats handle the tension between the universal welfare politics and the demands of the immigrants. The first theoretical approach presents two different feminist perspectives: one that values economic redistribution and one that find it more fair to recognise differences between women. The second approach introduces theories on implementation that makes it possible to study how interpretations have an impact on the exercise of authority in front-line bureaucracies.

The main result of the study is that the front-line bureaucrats' interpretations differ from the national gender politics. They have a more differentiated view of women than the universal Swedish gender politics. The study also shows that front-line bureaucrats tend to attribute negative cultural factors to immigrants. These prejudices find their way through the bureaucracy, into the public administration and the exercise of authority.

**Keywords:** Gender equality, feminist political theory, black feminism, immigrants, exercise of authority, welfare state, cultural recognition, redistribution, Botkyrka

## Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1 Forskningsproblem .....	3
1.2 Syfte och frågeställningar .....	4
2. Forskningsläge .....	5
2.1 Inledning .....	5
2.2 Välfärdsstaten – försvarare och kritiker .....	5
2.3 Välfärdspolitiken i förvaltningen.....	8
3. Metod och material.....	11
3.1 Inledning .....	11
3.2 Val av fall .....	11
3.2.1 Fallstudie som metod.....	11
3.2.2 Norra Botkyrka – en presentation.....	13
3.3 Metodologiskt tillvägagångssätt .....	14
3.3.1 Intervjuundersökningen .....	14
3.3.2 Undersökningens genomförande .....	16
3.3.3 Idealtypsanalys .....	17
3.4 Materialdiskussion.....	18
3.4.1 Avgränsning .....	19
4. Teoretiska utgångspunkter .....	20
4.1 Inledning.....	20
4.2 Feministisk teori .....	20
4.2.1 Erkänna eller omfördela – ett feministiskt dilemma .....	20
4.2.2 Lika lön för lika arbete – att omfördela resurser mellan män och kvinnor .....	22
4.2.3 Men är inte jag en kvinna? – att erkänna skillnader inom gruppen.....	27
4.2.4 Erkännande och omfördelande genuspolitik som idealtyper.....	31
4.3 Implementeringsteorier.....	33
4.3.1 Vad kommer ut var – olika perspektiv på implementering .....	33
4.3.2 Frontlinjebyråkraten – en tjänsteman med handlingsutrymme .....	35
4.3.3 Handlingsutrymmets baksida – ett förvaltningspolitiskt problem?.....	36
4.3.4 Frontlinjebyråkratens tre relationer i förvaltningen.....	36
5. Analys: Kvinnor, män och jämställdhet.....	40
5.1 Inledning.....	40
5.2 När verkligheten behöver andra tolkningar och jämställdheten likaså.....	40
5.3 Man är inte bara kvinna .....	45
6. Analys: Handlingsutrymme – inte en fråga om, utan hur det påverkar .....	51
6.1 Inledning.....	51
6.2 Om behovet av att hitta alternativ – regelverkets roll .....	51
6.3 Att vara människa i första hand – den dubbla rollen .....	55
6.4 Att uppfostra i svenskhet och jämställdhet – invandrarklienten .....	61
7. Avslutande diskussion.....	67
7.1 Handlingsutrymme – på gott och ont .....	67
7.2 Nya frågor och framtida forskning .....	72
Referenser.....	75
Bilagor.....	80

# 1. Inledning

Svensk jämställdhetspolitik är unik i sitt slag genom att utgöra ett sektorsövergripande område. Synen på att män och kvinnor ska jämställas och ha samma förutsättningar och skyldigheter genomsyrar samtliga politikområden. Jämlikhet mellan könen är en fråga som politiseras både i den offentliga och i den privata sfären.<sup>1</sup> Det övergripande målet som ska genomsyra all politik lyder ”Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.”<sup>2</sup> Uppfattningen att orättvisor mellan könen handlar om makt och att jämställdhetspolitiken ska kliva över tröskeln och in den privata sfären spänner över hela den politiska höger- och vänsterskalan. Det finns en samstämmighet bland riksdagspartierna.<sup>3</sup>

Regeringen har brutit ned det övergripande målet och formulerat delmål som fungerar som riktlinjer för jämställdhetspolitiken. Delmålen innebär att regeringen ska arbeta för ekonomisk jämställdhet mellan könen, att män och kvinnor ska ha samma möjligheter och villkor till utbildning och betalt arbete samt ekonomisk självständighet. Vidare ska mäns våld mot kvinnor upphöra och kvinnor ska själva bestämma över sin kropp.<sup>4</sup> Jämställdhetsminister Nyamko Sabuni talar om att det krävs systemförändringar:

Vårt mål är att motverka och förändra system som konserverar fördelningen av makt och resurser mellan könen. Vår övertygelse är att vi får ett bättre samhälle när män och kvinnor delar makt och inflytande i alla delar av samhällslivet.<sup>5</sup>

Den konsensus som råder kring jämställdhetspolitiken gör att Sverige framställts som något av ett mönsterexempel av feministiska välfärdsforskare. Den svenska modellen med sin strävan att ställa könen jämnt och kvinnors stora representation på arbetsmarknaden ställs mot

---

<sup>1</sup> Jag ser kön som en diskursiv konstruktion, att vi varken kan förstå kroppar eller dess könade egenskaper utan att de föregås av en diskursiv tolkning. Det är vår uppfattning om kön som bestämmer hur vi tolkar verkligheten och inte verkligheten som bestämmer vår tolkning. Därmed utgår jag från att kön är en social och samhällelig konstruktion och inte något universellt eller essentiellt. Jag kommer inte att diskutera detta vidare i uppsatsen, utan hänvisar till Wendt Höjer, Maria & Åse, Cecilia (2003) *Politikens paradoxer – En introduktion till feministisk politisk teori* Lund: Academia Adacta s. 19 samt Butler, Judith (2005) *Könet brinner*. Stockholm: Natur & Kultur s. 45-47 för djupare diskussion.

<sup>2</sup> Regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>3</sup> Dock skiljer sig tolkningen av vad som är jämställdhet och hur politiken ska föras beroende på om det handlar om den privata eller den offentliga sfären, något jag studerat i tidigare uppsatser. För utförligare diskussion se Björnstad, Linnea & Larsson, Jennie K (2007) *Individen i det offentliga, familjen i det privata – en jämställdhetspolitisk paradox. En diskursanalys av regeringens arbetsmarknads- och familjepolitik* Samhällsvetenskapliga institutionen. Stockholm: Södertörns Högskola samt Larsson, Jennie K (2008) *Politiska ideal kommer och går, men kärnfamiljen består – en diskursanalys av riksdagsdebatten om vårdnadsbidraget 2007/2008*. Institutionen för genus, kultur och historia. Stockholm: Södertörns Högskola.

<sup>4</sup> Regeringens hemsida

<sup>5</sup> Nyamko Sabuni (2008), budgetdebatt i riksdagen, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

andra staters ovilja att se individen i familjen, att uppmuntra kvinnors ställning på arbetsmarknaden och att tillhandahålla barnomsorgslösningar.<sup>6</sup>

Dock går den svenska modellen inte fri från kritik. Postmodernt inriktade feministiska forskare kritiserar den svenska jämställdhetspolitiken för att den i sin strävan efter att jämställa män och kvinnor, bortser från de skillnader som finns inom gruppen män och gruppen kvinnor. Genom att formulera intressen och behov för kvinnor som ett enhetligt kollektiv, utgår politiken från en oproblematiserad norm och tenderar att inte se till andra gruppstillhörigheter som baseras på till exempel ras, religion eller sexuell läggning.<sup>7</sup> Kritikerna menar att det som ses som mest rättvist för gruppen kvinnor, inte innebär att alla kvinnor behandlas lika rättvist, utan att de som gynnas är de som inte avviker från normen.<sup>8</sup>

Även förvaltningsforskare kritiserar den svenska modellen och dess välfärdspolitik för att brista i att se skillnader. Den universella välfärdspolitik kritiseras för att vara förlegad, för att den inte förmår att hantera minoriteter och se de behov som uppstått i och med en ändrad befolkningssammansättning. Den ökade invandringen till Sverige ställer nya krav på myndigheter och anställda i offentlig förvaltning och låter dem möta nya utmaningar, något som de enligt dessa forskare inte alltid är rustade att möta. Den svenska välfärdspolitik är helt enkelt inte i takt med tiden.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Se bland annat Orloff, Ann Shola (1993) "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review* 58 (3):303-28, Gustavsson, Siv (1996) "Childcare and Types of Welfare States" in Sainsbury, Diane *Gendering Welfare states*. London: Sage, Lewis, Jane (1992) "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Sociology* 44:501-18, Siaroff, Alan (1994) "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology" i Sainsbury, Diane *Gendering Welfare States*. London: Sage

<sup>7</sup> Jag kommer i uppsatsen att använda mig av ras istället för etnicitet, då jag likt Paulina de los Reyes och Irene Molina anser att de båda begreppen har samma betydelse, men att etnicitet till skillnad från ras har en neutraliserande verkan som riskerar att befästa rasistiska strukturer och praktiker. För en ingående diskussion och mer läsning se kapitlet "Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/eticitet i det postkoloniala Sverige" i de los Reyes, Paulina, Molina, Irene och Mulinari, Diana (red) (2005) *Maktens (o)lika förklädnader*. Stockholm: Atlas. Etnicitet blir också komplext att använda i det feministiska teoretiska ramverk som uppsatsen utgår ifrån, då ras där inbegriper mer än etnicitet, se kapitel 4.2.

<sup>8</sup> Se bland annat de los Reyes, Paulina (2005) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering" i SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes, Dahl, Ulrika (2005) "Scener ur ett äktenskap: jämställdhet och heteronormativitet", i Kulick, Don (red) (2005) *Queersverige*, Stockholm: Atlas, Knocke, Woukko (1993) "De invandrade kvinnornas arbetsmarknad" i DS 1993:8 *Kvinnors arbetsmarknad. 1990-talet – återtågets årtionde?* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, Towns, Ann, (2002) "Paradoxes of (In)Equality: something is rotten in the gender equal state of Sweden" i *Cooperation and conflict: journal of the Nordic international studies association*. Vol. 37, Yazdanpanah, Soheyla "Få livet att gå ihop: om lågavlönade kvinnors inkomstkällor" i SOU 2005:66 *Makt att forma sitt eget liv*, Carbin, Maria (2008) "Honour related violence – the invention of a policy problem in Sweden" i Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet *Critical Studies of Gender Equality. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions* Stockholm, Göteborg: Makadam

<sup>9</sup> Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red) (2003) "Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter." i Pierre & Rothstien *Välfärdsstat i otakt* Malmö: Liber, Dahlström, Carl (2003) "Lagt kort

## 1.1 Forskningsproblem

Inledningen visar att två vitt skilda discipliner med två olika ontologiska utgångspunkter riktar en liknande kritik mot den svenska politikens oförmåga att erkänna skillnader inom grupper. Den svenska modellens universella välfärdsstatslösningar där alla behandlas lika, kanske inte är det mest rättvisa. Det som också förenar kritikerna är att de utgår från en större och övergripande samhällslig kontext, att det är den fastslagna politiken och de policys som formuleras utifrån den som utgör fokus. Men stämmer bilden och kritiken om vi inte enbart ser till den övergripande politiken och målformuleringarna, utan vänder blicken nedåt i styrningskedjan till de tjänstemän som i sitt dagliga arbete möter de som utmanat den svenska modellen och de som inte ingår i normen – de invandrade svenskarna?<sup>10</sup>

Forskningsproblemet återfinns i förvaltningen och riktar fokus på de som har till uppgift att implementera den politik som ovanstående forskare kritiserar. I den moderna välfärdsstaten har situationsanpassade myndigheter en nyckelposition. En sådan myndighet kan vara socialkontor, arbetsförmedlingar eller vårdinrättningar, men det som förenar dem är att det föreligger en direktkontakt mellan tjänsteman och klient<sup>11</sup> och att tjänstemannen har ett handlingsutrymme kopplat till sin yrkesroll.<sup>12</sup> I det dagliga arbetet befinner de sig mellan klienten och den myndighet de företräder, något som gör att yrkesrollen får en dubbel karaktär, det är både en kontakt mellan två människor och ett förhållande mellan klient och organisation.<sup>13</sup>

---

ligger: svensk invandrarpolitik 1964-2000” i Pierre & Rothstien, Appelqvist, Maria (2000) ”Flyktingmottagandet och den svenska välfärdsstaten under 1990-talet” i SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*. Stockholm: Norstedts s. 215ff, Demker, Maria (2003) ”Att förbli i Ingemansland. Immigrationspolitikens brist på institutionell förändring.” i Pierre & Rothstien

<sup>10</sup> Jag kommer i återstoden av uppsatsen använda mig av termen ’invandrare’ när jag talar om personer som är födda utanför Sverige. Även om termen är kritiserad, ofta missvisande och bidrar till att konstruera grupptillhörigheter som ställs mot ’det svenska’, väljer jag av flera skäl att använda den. Termen invandrare används i många sammanhang, både hos de som jag intervjuat för min uppsats och i myndighetssammanhang. För att kunna hitta ett samlingsnamn har jag valt att vara pragmatisk och använda det begrepp som är vanligt förekommande i den kontext uppsatsen skrivs inom. Däremot är jag medveten om den problematik som finns med att använda begreppet. Av samma skäl väljer jag också att använda mig av termen ’svenskar’ och ’etniska svenskar’ i uppsatsen. För mer läsning om kritiken av begreppet invandrare, se bland annat Peralta, Amanda ”Det sagda och det tänkta. Begreppsanvändning och begreppskifte i diskursen om invandrare och invandrarpolitik” i SOU 2006:37.

<sup>11</sup> I uppsatsen använder jag mig av termen ’klient’ när jag talar om de medborgare som tar del av verksamheten på situationsanpassade myndigheter. Samhällsväglarna använder beteckningen kund när de talar om medborgarna som besöker medborgarkontoren och arbetsförmedlarna talar både om klienter och om sökande. Jag har valt att använda mig av klient, både för att det ska bli konsekvent och för att termen kund för tankarna till privata och vinstdrivande företag, vilket riskerar att bli missvisande när det gäller offentlig verksamhet. Se även Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* Umeå: Boréa Bokförlag s. 224.

<sup>12</sup> Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage, s. 3, Scheirenbeck (2003) s. 18f, 27ff

<sup>13</sup> Lipsky (1980) s. 71f, Schierenbeck (2003) s. 33

Dessa tjänstemän arbetar efter mål och formuleringar som utgår från en universell syn på rättvisa och en syn på jämställdhet som utgår från att män och kvinnor är enhetliga grupper som ska ställas jämnt. Dock möter de tjänstemän som arbetar i invandrartäta kommuner och områden en befolkningssammansättning som utmanar generella välfärdsstatslösningar genom att skilja sig från normen och där det kan ses som mer rättvist att erkänna skillnader inom gruppen kvinnor och män.

Det gör det intressant att undersöka hur tjänstemännen hanterar det 'korsdrag' de befinner sig i: samtidigt som de ska förhålla sig till mål- och problemformuleringar som utgår från en universell syn på rättvisa och jämställdhet ska de tillgodose de behov och krav som klienterna har. Det blir därmed också relevant att undersöka vilken syn tjänstemännen har på jämställdhet. Genom att det finns ett handlingsutrymme kopplat till tjänstemännens arbetssituation, finns det också en möjlighet att de tolkar de mål och regler som de ska förhålla sig till på olika sätt. Forskning visar att uppfattningar, föreställningar och tolkningar hos dessa tjänstemän också får genomslag i deras arbete, att det tillämpas i mötet med klienterna.<sup>14</sup>

Det område som står i fokus för min undersökning är Botkyrka kommun söder om Stockholm och där har jag valt att intervjua tjänstemän som arbetar på medborgarkontor och arbetsförmedling.<sup>15</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att undersöka hur tjänstemän som arbetar i förvaltningen i ett invandrartätt område – samhällsväglare och arbetsförmedlare i Botkyrka kommun – i sin yrkesutövning hanterar positionen mellan den generella välfärdspolitiken och de krav och de behov som finns hos deras klienter. Uppsatsen undersöker också vilken syn på kön, rättvisa och jämställdhet som tjänstemännen har. Vidare syftar undersökningen även till att analysera hur tjänstemännen bemöter invandrade män och kvinnor.

För att ovanstående ska kunna undersökas har följande frågeställning formulerats:

- Vilka tolkningar av jämställdhet har tjänstemän som arbetar inom situationsanpassade myndigheter i Botkyrka kommun?

---

<sup>14</sup> Schierenbeck (2003) s. 27ff, Kamali, Masoud (2002) *Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund*. Stockholm: Carlsson s. 152-157 samt Soydan, Haluk (1995) *Försäkringskassan och invandrarna*. Lund: Bokbox s. 154ff

<sup>15</sup> För en mer ingående diskussion av val av fall se 3.2.

Denna fråga är nödvändig att ställa i ett första steg för att kunna undersöka hur tjänstemännen ser på de klienter de möter i förvaltningen. Genom att besvara denna första frågeställning är det möjligt att gå vidare i analysen och undersöka hur tjänstemännen bemöter sina klienter, om det handlingsutrymme som tjänstemännen har tas i besittning och hur det i så fall påverkar klienterna. Detta sker genom att följande frågeställning besvaras:

- Hur får tjänstemännens handlingsutrymme betydelse för vilket bemötande män och kvinnor i Botkyrka får?

Frågeställningarna besvaras i kapitel 5 och 6. I kapitel 7 diskuteras undersökningens resultat i en avslutande diskussion där resultaten också knyts till tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter.

## **2. Forskningsläge**

### **2.1 Inledning**

Den forskning som är relevant för studien befinner sig på två nivåer, en nivå som berör välfärdsstaten och dess utformning samt en nivå där anställda i förvaltningen är i fokus. Forskningsläget struktureras också därför utifrån dessa två nivåer. Mycket av diskussionerna kring välfärdspolitik tenderar att hålla sig på ett övergripande plan och inte placera ämnet i den faktiska kontexten. Även den kritiska jämställdhetsforskningen tenderar att förhålla sig till problemet på en mer teoretisk än empirisk nivå. Kapitlets första del diskuterar på ett övergripande plan välfärdsstatens betydelse för synen på kvinnor och män och på en rättvis politik för olika grupper. Den andra nivån fokuserar på forskning kring de som ansvarar för att politiken implementeras, det vill säga tjänstemän som arbetar i förvaltningen och som möter invandrare i sin myndighetsutövning.

### **2.2 Välfärdsstaten – försvarare och kritiker**

Att i statsvetenskapliga sammanhang diskutera välfärdsstaten utan att ta avstamp i sociologen Gösta Esping-Andersens typologi är i det närmaste oundvikligt. I sin forskning har han utvecklat tre idealtyper inom vilka olika välfärdsstater kan placeras in: den liberala, den konservativa samt den socialdemokratiska. Det som dock förenar välfärdsstaten är att den i olika grad av statligt intervenerande rättar till ojämlikheter mellan olika grupper. Den förstnämnda kategoriseras av behovsprövat stöd, få universella transfereringar och att de som erhåller statliga bidrag utgörs av grupper med låga inkomster. Hit räknar författaren länder som USA, Kanada och Australien. I den konservativa modellen har staten en stor roll i att



stötta utsatta grupper, men den omfördelar inte resurser i stort. I denna modell har kyrkan dominerat och den präglas av subsidiaritetsprincipen och ser familjen som fundamentet och kittet i staten. Hit räknar Esping-Andersen länder som Tyskland, Italien och Frankrike. Den tredje och sista modellen som vi återfinner hos Esping-Andersen är den socialdemokratiska, till vilken Sverige och de andra nordiska länderna räknas. Här har socialdemokratiska jämlikhetsideal dominerat, välfärden är universell och alla medborgare ska ha största möjliga standard. I denna modell upplöses också familjen som minsta enhet och det är istället individen som är föremål för välfärdsstatpolitiken.<sup>16</sup> Den svenska modellen har utgått från en universalistisk tolkning av begreppet jämlikhet som innebär att alla medborgare ska ha samma nivå.<sup>17</sup> Utifrån denna syn ses rättvisa som att alla medborgare ska befinna sig på lika nivå. Bilden av att den universella välfärdsstaten är mest rättvis har ifrågasatts av forskare som den feministiska filosofen Nancy Fraser, statsvetaren Iris Marion Young, filosofen Charles Taylor och sociologen Keith Pringle vilka hävdar att denna omfördelning exkluderar och missgynnar minoriteter genom att staten inte erkänner att det finns skillnader inom grupper. Istället menar de att den liberala välfärdsstatmodellen med sitt individualistiska tänkande ibland kan vara bättre lämpad för att hantera sociala klyftor mellan etniska grupper.<sup>18</sup>

Esping-Andersen har kritiserats av feministiska välfärdsstatsforskare som statsvetaren Diane Sainsbury, sociologen Ann Shola Orloff, statsvetaren Alan Siaroff och Jane Lewis, forskare i socialpolitik,<sup>19</sup> för att vara androcentrisk och inte se till de skilda villkor som män och kvinnor har i välfärdsstaten.<sup>20</sup> Esping-Andersens fokus på stat, marknad och (manlig) individ missar kvinnans roll som utförare av obetalt arbete inom familjen och att de-komodifieringen ser olika ut för välfärdsstatens medborgare beroende på deras kön. Även stratifieringen som mått på välfärd har kritiserats för att definieras utifrån termer av social orättvisa, att den domineras av ett klassperspektiv som inte rymmer andra variabler än klass. Genom att inte utgå från den

---

<sup>16</sup> Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press s. 27ff

<sup>17</sup> Rothstein (2003b) s. 63f

<sup>18</sup> Se bland annat Fraser, Nancy (1995) "Från omfördelning till erkännande? Rättvisedilemman i en 'postsocialistisk' tid" i *Den radikala fantasin: mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos, Young, Iris Marion (1990) *Att kasta tjejkast*. Stockholm: Atlas, Pringle, Keith (2006) "Svenska välfärdssvar på etnicitet: intersektionella perspektiv på barn och barnfamiljer" i SOU 2006:37 – *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* Stockholm: Fritzes, Taylor, Charles (1999) "Erkännandets politik" i Taylor, Charles (red.) *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Andra upplagan. Göteborg: Daidalos

<sup>19</sup> Orloff (1993), Lewis (1992), Siaroff (1994), Sainsbury, Diane (1996) *Gender Equality and Welfare States* London: Sage

<sup>20</sup> Även om Esping-Andersen vidareutvecklade sin teori med begreppet 'de-familisering' i *Social Foundations of Postindustrial Economies* har han varken problematiserat familjebegreppet eller vägt in andra parametrar som ras eller sexualitet i analysen.

arbetande mannen som norm, har feministiska välfärdsforskare visat att välfärdsstaten skapar olika villkor för män och kvinnor.

Så som ovanstående forskare har kritiserat Esping-Andersen och andra välfärdsstatsforskare för att vara androcentriska, kan Sainsbury, Orloff, Siaroff och Lewis kritiseras för att se kvinnor och män som enhetliga grupper i välfärdsstaten. Genom att inte se de olika behov som finns inom gruppen kvinnor beroende på ras, religion eller sexuell läggning utgår det som konstrueras som kvinnors behov från en oproblematiserad norm och den universella välfärdspolitiken riskerar att bli orättvis genom att inte erkänna skillnader inom gruppen. Detta kan knytas till den kritik som förvaltningsforskare reser, att den svenska välfärdsstaten inte är rustad för att hantera de nya utmaningar som den ställts inför med en ökad invandring och en befolkningssammansättning som blivit allt mer heterogen.

Den svenska modellen har kritiserats för att den i sin strävan efter att ställa alla jämnt inte ser till de olika behov som finns, och det finns även en liknande kritik mot den svenska jämställdhetspolitiken. Den kritiseras för att bygga på en vit heterosexuell norm som förutsätter att kvinnor och män lever och arbetar sida vid sida, både i den privata sfären och på arbetsmarknaden. Denna norm gör också att politik och policys skapas utifrån en universell syn på kvinnor och deras intressen. Genom att det som ses som svenskt konstrueras som jämställt, blir också det icke-svenska ickejämställt. Rätten till arbete och egen försörjning har utgjort en central position i jämställdhetskampen och idag är det få politiker som ifrågasätter kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och som överhuvudtaget diskuterar frågan. Den rättigheten ses som självklar och istället reses krav på fler kvinnor på framträdande positioner i yrkeslivet, fler föräldralediga pappor och hushållsnära tjänster för att få vardagen med arbete och familj att gå ihop.<sup>21</sup> Genom att tala om ett livspussel som ska läggas, blundar jämställdhetspolitiken för maktrelationer mellan kvinnor och ser inte den ökade polariseringen av kvinnors villkor.

Synen på kvinnor och män blir också problematisk när ett jämställdhetsperspektiv ska implementeras i verksamheten. Statsvetarna Carol Lee Bacchi och Joan Eveline konstaterar att den förståelse av kön som genomsyrar den statliga jämställdhetspolitiken i vissa fall bidrar till att reproducera och öka den vite mannens primat, medan andra tolkningar av kön bidrar

---

<sup>21</sup> Dahl, Ulrika (2005) s. 52-56, de los Reyes, Paulina (2000) "Folkhemmets paradoxer. Genus och etnicitet i den svenska modellen.", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2, de los Reyes, Paulina (2005) s. 239f, Yazdanpanah, Soheyla (2005), Carbin, Maria (2008)

till att orättvisor avhjälps.<sup>22</sup> Detta kan knytas till min undersökning och den komplexitet som jämställdhetsbegreppet inbegriper. Att begreppet, likt synen på kön, bidrar till att reproducera vissa maktordningar och inte se de orättvisor som kan finnas inom gruppen kvinnor och män. Dock berör forskningen ovan problematiken på ett mer övergripande och politiskt plan, därför måste vi också söka oss 'ned i kedjan' och till den forskning som berör de som implementerar politiken – tjänstemännen i förvaltningen.

### **2.3 Valförspolitiken i förvaltningen**

Även om den statliga politiken har högt ställda mål och att den socialdemokratiska modellen med Sverige i spetsen kan ses som ett framgångsrikt välfärdsexempel, är det viktigt att undersöka implementeringsprocessen nedifrån, det vill säga att se hur politik och policy verkställs i förvaltningen. Eftersom jag är intresserad av verksamheten och de som ytterst ska omsätta politik och policy i praktiken, kretsar denna del av forskningsläget kring tjänstemännen i de situationsanpassade myndigheterna. Dock blir det tudelat, ty där den empiriska delen av implementeringsforskningen kring jämställdhet inte intresserar sig för ras, ser inte heller den empiriska forskningen kring invandrare till kön i någon större utsträckning.<sup>23</sup> Däremot kan vi genom den tidigare forskningen se vilken roll tjänstemän i förvaltningen spelar och att deras förförståelser och tolkningar får genomslag i myndighetsutövningen.

I en studie av svenska kommuner ser statsvetaren Ingrid Pincus att det finns strukturella problem på den lokala nivån som påverkar implementeringen av jämställdhetspolicy. Hon har studerat hur män på ledande positioner i kommunal politik och förvaltning bidrar till att bromsa och förhindra implementering av jämställdhetspolicy. Pincus menar att passivitet och tystnad hos en majoritet av de svenska männen varit det största hindret för att integrera jämställdhet i verksamheten, att det bidragit till "icke-implementering".<sup>24</sup>

Den svenska välfärdsstaten kritiseras för att hålla kvar vid homogena och enhetliga lösningar som tenderar att diskriminera kvinnor, etniska grupper och religiösa grupper. Att tjänstemän som möter invandrarklienter ställs inför nya utmaningar och krav på grund av den förändrade

---

<sup>22</sup> Bacchi, Carol Lee & Eveline, Joan (2005) "What are we mainstreaming when we mainstream gender?" i *International Journal of Politics*, 7:4 s. 497

<sup>23</sup> Som jag konstaterade ovan finns mycket forskning om hur flera maktasymmetrier interagerar, men de tenderar att stanna på det teoretiska planet och inte studeras empiriskt. Likaså är studier kring svensk jämställdhetspolitik ofta något som görs utifrån ett uppifrånperspektiv på implementering eller genom att studera jämställdhetsarbete och jämställdhetsintegrering inom organisationer.

<sup>24</sup> Pincus, Ingrid (2002) *The politics of gender equality policy: a study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Örebro Universitet: Örebro s. 179-186

befolkningssammansättningen har också konstaterats. Därför är det intressant att ta del av den forskning som undersöker möten mellan tjänstemän i förvaltningen och invandrarklienter.

Haluk Soydan, professor i socialt arbete, har undersökt hur tjänstemän på försäkringskassan i Norsborg (som är en del av Botkyrka kommun) bemöter och förhåller sig till klienter med olika etnisk bakgrund. Studien visar att handläggarna har bestämda bilder av invandrare. Det handlingsutrymme som handläggarna har kopplat till sin yrkesroll innebär att dessa bilder får genomslag i tillämpningen. Klienterna bemöts därför inte alltid som ett enskilt fall, utan bemötandet sker utifrån bestämda bilder av vad en invandrare är.<sup>25</sup> Studien visar att de ärenden som är ”invandrarärenden” i större utsträckning än ”svenska ärenden” ofta får en improviserad lösning och Soydan konstaterar att detta kan ha betydelse för att invandrare är överrepresenterade i långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar.<sup>26</sup>

Att invandrarklienter får ett annat bemötande än klienter med svensk bakgrund menar även sociologen Masoud Kamali. Han ser att de normer som svenska myndigheter utgår från bygger på det relativt homogena samhälle som Sverige en gång var och att det därför är viktigt att se vad som händer i mötet mellan myndighetspersoner och invandrarklienter. Likt Soydan ser Kamali att den kategorisering som sker av invandrare som en enhetlig grupp med bärare av vissa attribut påverkar det bemötande de får i kontakter med myndigheter och dess företrädare.<sup>27</sup>

Även statsvetaren Isabell Schierenbeck fokuserar på möten mellan myndighetspersoner och invandrare. Genom att jämföra svensk och israelisk invandringspolitik drar hon slutsatsen att där den svenska integrationspolitiken misslyckats, har den israeliska lyckats – efter en kort tid i landet arbetar den invandrade befolkningen i nästan samma utsträckning som övriga. Schierenbeck menar, likt Soydan och Kamali, att en konsekvens av tjänstemännens handlingsutrymme är att deras egna uppfattningar om invandrare får genomslag i arbetet.<sup>28</sup>

Att de kulturella egenskaperna upptar frontlinjebyråkraternas resonemang i så pass stor utsträckning talar vidare för att individerna inte bemöts i enlighet med de förvaltningsdemokratiska principerna om rätt till likabehandling och lika prövning i ärendehantering. Istället framstår de kulturella skillnaderna som en naturlig utgångspunkt i frontlinjebyråkraternas handläggning, vilket talar för att frontlinjebyråkraternas i vissa fall negativa uppfattningar om invandrarklienternas kulturella egenskaper är en del av den faktiska myndighetsutövningen.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Soydan (1995) s. 154f

<sup>26</sup> Soydan (1995) s. 167-169

<sup>27</sup> Kamali (2002) s. 146-150

<sup>28</sup> Schierenbeck (2003) s. 208ff

<sup>29</sup> Schierenbeck (2003) s. 210

Genom att studera hur handlingsutrymmet påverkar det faktiska policyutfallet, visar Schierenbeck att tjänstemännens handlingsutrymme i svensk förvaltning får konsekvenser för myndighetsutövningen, att det skapar utrymme för att stereotypa uppfattningar om invandrare får genomslag i svensk integrationspolitik.<sup>30</sup>

Här finns det en forskningslucka att fylla. Den kritik som riktas mot den svenska välfärdsstaten, både vad det gäller att den inte anpassat sig till den mer heterogena befolkningen och jämställdhetspolitikens oförmåga att se till skillnader inom gruppen män och kvinnor, tenderar att antingen studeras genom ett uppifrånperspektiv eller att stanna på en teoretisk nivå och inte studeras empiriskt. Genom att negligera vad som sker i den faktiska verksamheten, saknas empiriskt underlag om huruvida tjänstemännen som befinner sig på välfärdsstatens gräsrotsnivå, börjat gå i en annan takt än de som håller takten på central nivå. I den empiriska forskningen kring mötet mellan myndighetspersoner och invandrarklienter studeras sällan kön tillsammans med ras. Därför blir det intressant att utgå från ett nedifrånperspektiv och se om det handlingsutrymme som finns inbyggt i yrkesrollen hos tjänstemän som arbetar i situationsanpassade myndigheter, gör att det är en annan jämställdhetspolitik som förs i förvaltningen än den som formuleras på central nivå.

---

<sup>30</sup> Schierenbeck (2003) s. 208ff

### **3. Metod och material**

#### **3.1 Inledning**

I detta kapitel presenteras val av fall, metod och material. Fallet, Norra Botkyrka, diskuteras och ges en bakgrund. Vidare redogörs för hur uppsatsens frågeställningar besvaras med hjälp av metoden och hur undersökningen genomförts. I anknytning till detta diskuteras de teorier som används i uppsatsen och hur de sätts i relation till metod och material. I kapitlet diskuteras även det material som ligger till grund för undersökningen.

#### **3.2 Val av fall**

Empirisk fokus riktas mot anställda på medborgarkontor och arbetsförmedling i den norra delen av Botkyrka kommun söder om Stockholm.<sup>31</sup> Norra Botkyrka med sina 55 procent invandrare lämpar sig väl för en studie av anställda som arbetar i ett område med en heterogen befolkning. Norra Botkyrka kan ses som representativt för ett invandrantätt område i en storstad, ett så kallat representativt fall.<sup>32</sup> Den kontext som Norra Botkyrka utgör kan likställas med andra invandrantäta områden i storstäder, till exempel Rosengård utanför Malmö, Hammarkullen utanför Göteborg eller Tensta utanför Stockholm, som alla varit en del av Storstadssatsningen.<sup>33</sup> I området finns både arbetsförmedling och medborgarkontor, vilket gör att det inte är en unik verksamhet som undersöks. Att valet föll just på Norra Botkyrka och inte någon annan förort i min geografiska närhet grundar sig också på att Botkyrka kommun själva var intresserade av att undersöka jämställdhetsarbetet i förvaltningen, närmare bestämt det arbete som sker ute på medborgarkontoren. Detta gjorde att jag gavs möjlighet att på ett enkelt sätt komma i kontakt med anställda inom förvaltningen.

##### **3.2.1 Fallstudie som metod**

Metodvalet styrs av frågeställningarna, så även i denna uppsats. För att besvara frågeställningarna som formulerats ovan behövs en metod som möjliggör att både tolkningar hos tjänstemännen och av myndighetsutövningen. Fallstudier undersöker fenomenet i sin verkliga kontext, då gränsen mellan fenomenet och kontexten är oklar. Detta gäller även mitt fall, Norra Botkyrka, där både kontexten och fenomenet kan knytas till tjänstemännens arbete

---

<sup>31</sup> En mer ingående diskussion och redogörelse för kommunen följer nedan

<sup>32</sup> Lindvert, Jessica & Schierenbeck, Isabelle (2008) "Om jämförande politik och policy" i Lindvert, Jessica & Schierenbeck, Isabelle *Jämförande politik*, Malmö: Liber s. 65

<sup>33</sup> För den som vill veta mer om Storstadssatsningen har Södertörns Högskola samlat utvärderingar från projektet på högskolans hemsida [www.sh.se](http://www.sh.se)

på situationsanpassade myndigheter.<sup>34</sup> Alexander L. George och Andrew Bennets 'krav' för vad en undersökning i form av en fallstudie bör innehålla har varit vägledande i metodarbetet. Det har skett genom att avgränsa vad som utgör mitt "universum", att analysenheter är tydligt definierade och att teoriutvecklingen bidrar till att möjliggöra för policyskapare att påverka utfallet i verksamheten.<sup>35</sup> För uppsatsen innebär det att Norra Botkyrka utgör det fall som studeras, att analysenheterna utgörs av mötet med tjänstemännen och genom att det tentativa ramverket styr analysen sker en teoriutveckling som möjliggör en slutdiskussion som också kan användas för att utveckla arbetet förvaltningen. I ett inledande skede övervägde jag att genomföra en jämförande fallstudie, men valde bort det av följande skäl. Att jämföra med ett område som utgörs av Norra Botkyrkas 'motsats', det som inom statsvetenskaplig forskning kallas "mest olika design", faller på att den typen av möten som sker i mindre invandrartäta områden skiljer sig från möten med invandrarklienter.<sup>36</sup> Det kan innebära att handlingsutrymmet inte tas i anspråk och eftersom jag är intresserad av hur handlingsutrymmet får betydelse för hur män och kvinnor bemöts, förlorar en sådan jämförelse i betydelse.

Uppsatsens frågeställningar kräver också en metod som tillåter tolkningar av materialet. Inom den samhällsvetenskapliga disciplinen finns det en återkommande kritik av tolkande studier, de anses inte objektiva och brister därmed i reliabilitet. Men även dessa ståndpunkter kritiserats ifrån flera håll. Även forskning som gör anspråk på att vara objektiv är subjektiv, ty inga empiriska fakta kan förstås utan en diskursiv ram – allt vi gör och säger är tolkningar. Bilden av forskaren som någon som kan ta ett steg tillbaka och genom det stå utanför och betrakta världen och på det sättet förhålla sig objektiv och vara sanningsenlig, kritiserats för att vara förlegad.<sup>37</sup> Därför har jag valt att inte genomföra en kvantitativ studie vars syfte är att skapa generaliserbara resultat. Inom hermeneutiken talas om den hermeneutiska cirkeln för att förstå hur resultatet i en tolkande undersökning kommer till. Det innebär att delar i en text tolkas utifrån texten som helhet och helheten utifrån delarna. Att en speciell term i en text måste uttolkas utifrån det större sammanhanget – som är textens helhet. Genom att termens innebörd

---

<sup>34</sup> Yin, Robert. K (1994) *Case study research. Design and methods*. Andra upplagan. Thousand Oaks: Sage s. 1f

<sup>35</sup> Alexander L. George & Andrew Bennet (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, Massachusetts: Bcsia s. 69f

<sup>36</sup> Esaiasson, Peter m.fl. (2003) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts juridik s. 116ff

<sup>37</sup> Se bland annat Bacchi, Carol Lee (1999) *Women, Policy and Politics, the Construction of Policy Problems*. London: Sage s. 54, Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press s. 62, Cavarero, Adriana (2004) "Politizing Theory" i White, Stephen K. & Moon, Donald (red) *What is Political Theory?* London: Sage s. 57ff

klarläggs så framstår kanske texten i ett nytt ljus.<sup>38</sup> Även om jag inte genomför en textanalys kan detta resonemang knytas till min undersökning, att de intervjuer som jag genomför med tjänstemännen måste tolkas utifrån den kontext (och det fenomen) som mitt fall utgör.

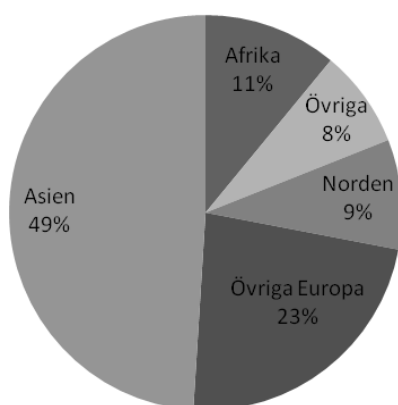
### 3.2.2 Norra Botkyrka – en presentation

Botkyrka kommun är en av 25 kommuner i Stockholms län och hade i december 2008 cirka 80 000 invånare, varav 38 000 bor i Norra Botkyrka.<sup>39</sup> Kommunen delas geografiskt in i norra och södra Botkyrka, men det är inte bara den geografiska uppdelningen som skiljer områdena åt – de två områdena skiljer sig även i befolkningsammansättning. Den del som studeras i uppsatsen är Norra Botkyrka med sin heterogena befolkning. De delområden som ingår i Norra Botkyrka är Alby, Eriksberg, Fittja samt Hallunda/Norsborg. Av kommunens fem medborgarkontor är tre placerade i Norra Botkyrka, mer exakt i Alby, Fittja samt Hallunda. Arbetsförmedlingen har klienter från hela Botkyrka kommun och även grannkommunen Salem, men är placerat i Hallunda.

Av Norra Botkyrkas invånare har cirka 55 procent utländsk bakgrund och av dem har cirka 22 procent ett annat medborgarskap än svenskt. Det innebär en ökning med nära fyra procent sedan år 2000 då 51,5 procent av innevånarna hade en annan bakgrund än svensk.

Ursprungsområdena fördelar sig som följer:

**Figur 1. Ursprungsområden för innevånare med utländsk bakgrund i Norra Botkyrka 2008** (diagrammet baseras på uppgifter från kommunens områdesstatistik)



Medborgarkontoren fungerar som platser dit kommunens medborgare kan vända sig för att information och hjälp med kommunens service, men också hjälp med annan offentlig service.

<sup>38</sup> Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur. Lund. s. 50-51

<sup>39</sup> Uppgifterna är hämtade från Botkyrka kommuns egen områdesstatistik.



Tjänstemännen, det så kallade samhällsvägledarna, på medborgarkontoren handlägger ärenden som rör färdtjänst, barnomsorg, ansökningar om försörjningsstöd (även om de inte fattar beslut om klienterna ska få bidrag eller ej, bortsett från de medborgare som är över 55 år) och hjälper till att fylla i blanketter, bistå i konsumentärenden eller formulera överklagan vid avslag av olika form av bidrag. I Fittja finns också jobbcoaching där medborgarna kan få hjälp att skriva CV och platsansökningar. Arbetsförmedlingen arbetar i sin tur utifrån det nationella uppdraget att ”sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft” och dit vänder sig arbetssökande och arbetsgivare.<sup>40</sup> Arbetsförmedlarna arbetar både i en öppen verksamhet dit klienterna kommer för att söka arbete och med mer specialiserade områden som rehabilitering, studie- och yrkesvägledning etc.

### **3.3 Metodologiskt tillvägagångssätt**

#### **3.3.1 Intervjuundersökningen**

Eftersom det är tjänstemännens egna uppfattningar som står i fokus för undersökningen, framstod intervjuer tidigt som det lämpligaste tillvägagångssättet. I inledningsskedet övervägde jag även deltagandeobservationer, men avstod då risken var för stor att det blev mina tolkningar av tjänstemännens agerande som hamnade i fokus och inte deras tolkningar. Dock inleddes undersökningen med att jag tillbringade en dag på varje medborgarkontor för att observera hur verksamheten ser ut. Jag upplever det som en stor fördel att jag var med på arbetsplatserna, för att jag fick ta del av den arbetssituation som råder på medborgarkontoren, men också för att hinna prata med mina respondenter före intervjuerna. Det gjorde att intervjusituationen blev mindre dramatisk när vi redan hade träffats och jag upplevde att tjänstemännen var mer bekväma med situationen och därmed kunde tala mer avslappnat och öppet. På arbetsförmedlingen var jag inte med i samma utsträckning, men den bild jag hann få under den tid jag väntade på mina respondenter, hörde dem prata i telefon, samtala med klienter och observerade dem i den öppna verksamheten stämmer med den bild jag fick av intervjuerna. Dessutom stärker observationerna slutsatserna, de uppfattningar som tjänstemännen ger uttryck för i intervjuerna stämmer också med de samtal och möten jag iakttog mellan klienter och kollegor.

Samtalsintervjuer är användbart när vi vill veta hur människor själva uppfattar sin värld.<sup>41</sup> Annika Lantz kallar det ”att spegla en källa”, att respondenter under intervjun ges

---

<sup>40</sup> Arbetsförmedlingens hemsida, [www.ams.se](http://www.ams.se)

<sup>41</sup> Esaiasson m. fl (2003) s. 286

möjlighet att uttrycka sina tankar och att hen<sup>42</sup> på så sätt kommer till sin rätt.<sup>43</sup> Steinar Kvale talar om livsvärd, att den kvalitativa forskningsintervjuens syfte är att beskriva och förstå de centrala teman som respondenten upplever och förhåller sig till.<sup>44</sup> Eftersom jag undersöker tolkningar hos dem som arbetar i förvaltningen i ett invandrartätt område har såväl val av intervjupersoner som metodval gjorts utifrån det som kallas för ”undersökning av respondentkaraktär” och som lämpar sig när en forskare är intresserad av att undersöka om verkligheten överstämmer med hur ”det borde vara”.<sup>45</sup> I mitt fall innebär det att det inte är de olika tjänstemännen som är i fokus för undersökningen, utan de uppfattningar som de ger uttryck för, de uppfattningar som de tar med sig in i mötet med klienterna.

En intervjuguide för en kvalitativ intervju utformas utifrån tematiska frågor som ringar in de för intervjun viktigaste områdena, för att sedan följas av uppföljningsfrågor som knyter an till de tematiska frågorna och avslutningsvis innehålla direkta frågor. Intervjuns inledning bör också ta upp premisserna för intervjun och dess syfte samt frågor av mer allmän karaktär till respondenten.<sup>46</sup> Lantz diskuterar också kontextens betydelse i öppna intervjuer, att det måste ske en avgränsning för att intervjun ska vara relevant.<sup>47</sup> Dessa premisser har också legat till grund när intervjuguiden för undersökningen togs fram. Guiden är utformad enligt de teman som ligger till grund för den analysmodell som diskuteras under teoriavsnittet. Under varje tema formulerades sedan frågor med utgångspunkt från det feministiska teoretiska ramverket och implementeringsteorierna.<sup>48</sup> Att jag redan i ett tidigt stadium strukturerade intervjuerna, gjorde att jag lättare fick en överblick av de teman som återfanns i intervjuerna och undgick det som Kvale annars menar blir ett hinder i analysen, att det är för sent att fråga sig hur

---

<sup>42</sup> Jag har valt att i uppsatsen använda mig av det könsneutrala pronomenet ’hen’, detta av flera skäl. Ett skäl är att jag vill ’avköna’ tjänstemännen. Både för att de ska vara anonyma, att det inte ska kunna gå att spåra vilken frontlinjebyråkrat som sagt vad genom att deras kön framkommer, men också för att jag inte vill att läsaren ska tillskriva tjänstemännen (och deras uttalanden) egenskaper på grund av deras kön. Ett annat skäl till att jag väljer att använda mig av hen är att jag anser att det i det svenska språket saknas ett pronomen som inte gör kön, att det grammatiska system vi har idag tvingar oss att tala om människor som kön. Detta bidrar till att reproducera uppfattningar om att man och kvinna är två fasta kategorier och de enda kön som finns, vilket utesluter människor som har en könsöverskridande identitet. Genom att aktivt använda sig av ord förändras språket. Ett talande exempel är ordet snippa som lanserades av RFSU på 1990-talet och som genom att allt fler använde sig av det, ledde till att det idag finns ett etablerat ord för flickors könsorgan. 2006 skrevs snippa också in i Svenska Akademiens ordlista. Genom att vara en av dem som använder mig av hen i skrivna sammanhang hoppas jag också kunna vara delaktig i, även om jag är medveten om att det är en lång process, att göra det svenska språket mindre könskodat.

<sup>43</sup> Lantz, Annika (2007) *Intervjumethodik*. Lund: Studentlitteratur s. 14f

<sup>44</sup> Kvale (1997) s. 34

<sup>45</sup> Esaiasson m. fl (2003) s. 297

<sup>46</sup> Esaiasson m. fl (2003) s. 298ff, Lantz (2007) s. 33, 57f

<sup>47</sup> Lantz (2007) s. 53f

<sup>48</sup> Se bilaga 1

materialet ska analyseras efter det att man genomfört intervjuerna. Intervjuguider ska istället formas utifrån teman som knyter an till de teoretiska begreppen, men samtidigt vara så dynamiskt upplagd att samtalet kan flyta så naturligt som möjligt.<sup>49</sup> Jag genomförde också provintervjuer för att se om intervjuupplägget fungerade. Det gjorde att min första intervjuguide reviderades och att vissa frågor ströks eller fick byta plats för att intervjuens dynamik skulle bli så god som möjligt. Intervjuerna genomfördes på medborgarkontor och arbetsförmedling och tog i genomsnitt en timme i anspråk. Samtliga intervjuer spelades in.

### 3.3.2 Undersökningens genomförande

Själva undersökningen har genomförts i flera led. De inspelade intervjuerna transkriberades och skrevs ut i sin helhet, redan där skedde en del av analysen.<sup>50</sup> Intervjutexten är inte en given litterär text då den, till skillnad från den litterära texten, framträder samtidigt som den tolkas. Att den omfattar både skapandet och den framförhandlande tolkningen av texten.<sup>51</sup> För att läsaren ska kunna följa med och för att öka reliabiliteten redogör jag tydligt för mitt tillvägagångssätt nedan samt publicerar min intervjuguide som bilaga, det som Kvale kallar ”att lägga korten på bordet”.<sup>52</sup>

De enda ändringar som gjordes när jag transkriberade intervjuerna var korrigeringar av obestämda artiklar som en och ett. Även felaktiga meningsbyggnader har rättats till, detta för att respondenternas uttalanden inte ska feltolkas eller avfärdas på grund av en inte helt korrekt svenska. När samtliga intervjuer var utskrivna läste jag igenom dem för att skaffa mig en översiktlig bild och se om mina frågeställningar kunde besvaras utifrån materialet eller om jag behövde komplettera med ytterligare intervjuer eller intervju samma tjänstemän en gång till. Jag fann att så inte var fallet. Sedan lästes intervjuerna igenom ytterligare en gång och alla delar som kunde knytas till tjänstemännens tolkningar av jämställdhet, kvinnor, män och rättvisa markerades. Utsagorna om jämställdhet identifierades och knöts sedan till idealtyperna om erkännande eller omfördelade genuspolitik.<sup>53</sup> I nästa genomläsning kodade jag alla delar som kan knytas till tjänstemännens relationer i förvaltningen, till myndighetsutövningen och till handlingsutrymmet.<sup>54</sup> Genom att jag angripit materialet från två håll har det också fungerat som ett reliabilitetstest utförd av mig själv. Inom

---

<sup>49</sup> Kvale (1997) s. 162f

<sup>50</sup> Kvale (1997) s. 155

<sup>51</sup> Kvale (1997) s. 50

<sup>52</sup> Kvale (1997) s. 188-189

<sup>53</sup> Dessa idealtyper presenteras mer utförligt under 4.2.3

<sup>54</sup> Detta utvecklas och diskuteras mer ingående under 4.3.2 - 4.3.4

metodlitteraturen talar man om meningstolkning, att forskaren har ett perspektiv på vad som undersöks och tolkar intervjuerna ur detta perspektiv. För att perspektivet ska finnas krävs det en viss distans till materialet, något som fås genom en bestämd teoretisk hållning.<sup>55</sup> I mitt fall har det teoretiska ramverket hjälpt mig att hålla distansen och fungerat som ett raster mellan mig och intervjuobjekten.

### 3.3.3 Idealtypsanalys

För att undersöka vilka tolkningar av jämställdhet som tjänstemännen har och analysera och redovisa det på ett lättöverskådligt sätt, har jag valt att arbeta utifrån idealtyper. Idealtyper är ett sätt att klassificera och används som ett verktyg i forskningsprocessen. Det handlar inte om att beskriva något som det faktiskt ser ut, utan om ett teoretiskt verktyg som fångar ett fenomen i dess mest renodlade form.<sup>56</sup> För undersökningen innebär det ett metodologiskt verktyg, men jag ser det också som ett sätt att öka transparensen och underlätta för läsaren att följa de tolkningar som görs, att det bidrar till att stärka uppsatsens reliabilitet. Esaiasson med flera menar att beskrivande analyser handlar om att klassificera verkligheten och använda sig av teoretiska konstruktioner för att jämföra olika företeelser. Denna klassifiering blir också det som styr den första delen av undersökningen där tjänstemännens tolkningar analyseras. Den fråga som ställs när en forskare genomför en idealtypsanalys är inte om ett fenomen tillhör en given klass, utan huruvida fenomenet liknar den renodlade idealtypen. Idealtypen som analysinstrument utformas ofta som två polära idealtyper där det råder ett motsatsförhållande mellan dem.<sup>57</sup> I undersökningen har kriterierna för idealtyperna mejslats ut utifrån det feministiska teoretiska ramverk som presenteras nedan. Dock väljer jag att inte se idealtyperna som dikotomier, utan menar likt Lindvert och Schierenbeck att det handlar om variationer och inte bara motsatser.<sup>58</sup>

I studien utgörs idealtyperna av två genuspolitiska tolkningar – en tolkning som erkänner skillnader inom grupperna kvinnor och män samt en tolkning som ser män och kvinnor som enhetliga kategorier som ska jämföras.<sup>59</sup> För att kunna konstruera en idealtypisk

---

<sup>55</sup> Kvale (1997) s. 182-183

<sup>56</sup> Lindvert & Schierenbeck (2008) s. 54-55

<sup>57</sup> Esaiasson m. fl (2003) s. 158-159

<sup>58</sup> Lindvert & Schierenbeck (2008) s. 54f

<sup>59</sup> I en svensk kontext är jämställdhetspolitik etablerat, både som begrepp och som sektorsövergripande område. Det finns dock inte ett motsvarande politikområde eller begrepp i de liberala välfärdsstater där det jag kallar erkännandepolitik vuxit fram. Därför har jag lånat termen "genuspolitik" från statsvetaren Jessica Lindvert. I sin avhandling *Feminism som politik* (2002) Umeå: Boréa Bokförlag utvecklar hon begreppet för att ringa in policyområden som har som sin huvudsakliga uppgift att förbättra levnadsvillkor mellan män och kvinnor. För en vidare diskussion se Lindvert, Jessica (2002) s. 34-39.

föreställning om erkännande och omfördelning genuspolitik har jag operationaliserat teorierna. Detta skedde genom att centrala teman för de två tolkningarna identifierades; *arbete* och *familj* som står i fokus för utformandet av genuspolitik i en omfördelning syn samt synen på *rättvisa* och *kvinnor* som är centrala i de diskussioner som förs utifrån en erkännande syn på genuspolitik.<sup>60</sup> Dessa teman utkristalliserades när det feministiska teoretiska ramverket byggdes. Detta kommer att diskuteras mer ingående i det teoretiska avsnittet.

### 3.4 Materialdiskussion

Det material som används är hämtat från intervjuer med tjänstemän i Norra Botkyrka. Under april 2009 intervjuades åtta samhällsväglare anställda vid två olika medborgarkontor i Norra Botkyrka samt fyra arbetsförmedlare vid arbetsförmedlingen i Hallunda. Jag har gjort ett totalurval och intervjuat den fasta personalen på två medborgarkontor i Norra Botkyrka. Det innebär att jag inte strävat efter en jämn könsfördelning eller valt respondenter beroende på etnisk bakgrund eller någon annan form av strategiskt urval. När det gäller de anställda på arbetsförmedlingen har urvalet skett på ett annat sätt. Min kontakt med dem skedde initialt via en av cheferna på arbetsförmedlingen i Hallunda. Efter telefon- och e-postkontakt med denne fick jag kontakt med ett antal arbetsförmedlare som var intresserade av att ställa upp på en intervju. Urvalet bygger här på frivillighet och eget intresse, men jag anser ändå att det är motiverat att jämföra svaren mellan arbetsförmedlare och samhällsväglare då samhällsväglarna till övervägande del var positivt inställda till att bli intervjuade och uppfattade uppsatsens syfte som angeläget.

Att antalet intervjuobjekt skiljer sig åt mellan de två verksamheterna har flera skäl. Dels handlar det om att jag primärt ville undersöka samhällsväglarnas uppfattningar, men för att inte brista i validitet och bara studera en unik verksamhet har jag valt att komplettera med intervjuer med arbetsförmedlare. De åtta intervjuer jag genomförde med samhällsväglarna gav en entydig bild, vilket också gjorde att jag valde att i ett första skede intervju ett mindre antal arbetsförmedlare för att se om det skilde sig åt eller om deras tolkningar var de samma. Efter fyra genomförda intervjuer kunde jag avgöra att jag fick 'samma' svar och att ytterligare intervjuer inte skulle tillföra särskilt mycket. I metodlitteraturen används termen "teoretisk mättnad", något som uppstår när de intervjuade personerna tenderar att upprepa vad tidigare personer har sagt och att ytterligare intervjuer inte tillför någon väsentlig information.<sup>61</sup> Jag

---

<sup>60</sup> Att jag identifierat dessa teman som centrala i de olika tolkningarna, ska inte ses som att de inte återfinns i den andra tolkningen, utan det som åsyftas är just den centrala positionen.

<sup>61</sup> Esaiasson m.fl. (2003) s. 190-191

gjorde därför bedömningen att jag uppnått teoretisk mättnad och valde att inte genomföra ytterligare intervjuer med arbetsförmedlare.

### 3.4.1 Avgränsning

Uppsatsen är avgränsad i flera fall, några av anledningarna har jag redogjort för ovan såsom valet av antal intervjuobjekt och val av område. Jag har också valt att inte använda mig av annat material än intervjuer då det är tjänstemännens uppfattningar och tolkningar som utgör den empiri som svarar mot mina frågeställningar. Uppsatsen har också avgränsats i andra avseenden, som i teoretiska utgångspunkter. Kritik som riktas mot den svenska jämställdhetspolitiken menar att även grupptillhörigheter som beror på sexuell läggning, sexuellt uttryck och funktionshinder negligeras och får stå tillbaka för normen. Dock kommer uppsatsen att inte behandla andra grupptillhörigheter än ras, klass, kön och religion, ett val som baseras på att den kritik av välfärdsstaten och jämställdhetspolitiken som framförs primärt behandlar dessa grupper. Valet baseras också på att studier som tar en intersektionell<sup>62</sup> utgångspunkt riskerar att tappa bort sig och inte klara av 'att hålla alla variabler i luften'.

---

<sup>62</sup> Kortfattat kan intersektionalitet som teoretisk analysram förklaras med att maktassymetrier som kön, klass, ras, sexualitet etc. intervenerar och transformeras av andra maktrelationer. Istället för att reducera maktförhållanden till en struktur och en uppsättning relationer innebär en intersektionell analys en möjlighet att lösa upp gränserna mellan kategorierna för att se hur de i olika kontexter konstituerar varandra. För mer läsning om begreppet se de los Reyes, Paulina (2005b) *Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering* s. 233-235

## 4. Teoretiska utgångspunkter

### 4.1 Inledning

Det teoretiska ramverket består av två delar: feministisk teori och implementeringsteori. Den första delen av ramverket behövs för att kunna besvara uppsatsens första frågeställning, vilka tolkningar som tjänstemännen har av jämställdhet. För att kunna besvara uppsatsens andra frågeställning behövs teorier som problematiserar det handlingsutrymme som är knutet till tjänstemännens yrkesroll och de utgörs av ramverkets andra del.

### 4.2 Feministisk teori

Som det diskuteras i kapitel 2 finns ett samband mellan vilken rättvisesyn som genomsyrar välfärdspolitiken och den syn som finns på män och kvinnor som grupper. Om kvinnor i politik konstrueras som en enhetlig grupp där behoven är universella eller om det handlar om olika behov för olika grupper av kvinnor. För att kunna undersöka vilka tolkningar på jämställdhet som tjänstemännen har behöver jag ett teoretiskt ramverk som både ser till välfärdsstatens roll som utformare av föreställningar genom den politik som förs, men också föreställningar som formas utanför den statliga politiken. Därför har jag valt att ta mitt teoretiska avstamp i den feministiska filosofen Nancy Frasers rättvisedilemma. Utifrån hennes dilemma utvecklar jag två genuspolitiska inriktningar som operationaliseras och slutligen mynnar ut i de idealtyper som empirin kommer att analyseras mot.

#### 4.2.1 Erkänna eller omfördela – ett feministiskt dilemma

Frasers resonemang om omfördelning och erkännande kan kopplas till kritiken av den svenska jämställdhetspolitiken och den svenska modellens oförmåga att hantera skillnader. I artikeln ”Från omfördelning till erkännande? Rättvisedilemman i en ’postsocialistisk’ tid” diskuterar Fraser hur en teori om rättvisa som är anpassad för en modern välfärdsstat kan se ut. Fraser menar att det finns ett politiskt dilemma mellan att sträva efter att omfördela sociala och ekonomiska resurser och att erkänna att det finns särskilda behov hos vissa grupper i samhället – det hon kallar *omfördelning* och *erkännande*. I korthet kan det förklaras med att vi idag inte längre kan utgå från en syn på rättvisa där klassbegreppet står i fokus, utan vi måste också se att det finns typer av kulturell dominans som skapar orättvisor i samhället.<sup>63</sup> Frasers diskussion kan kopplas till den kritik som förvaltningsforskare riktar mot den svenska

---

<sup>63</sup> Fraser (1995) s. 175-176

välfärdsstaten, att den inte är rustad att hantera minoriteter och en befolkning som blir allt mindre homogen.

Fraser menar att den moderna välfärdsstaten både behöver en politik som strävar efter att alla grupper ska ställas jämnt i samhället, att det ur ett feministiskt perspektiv måste finnas en strävan efter socioekonomisk och resursmässig omfördelning mellan gruppen kvinnor och gruppen män, men också en politik som erkänner att det finns skillnader beroende på ras, kön och sexuell läggning.<sup>64</sup> Ses det som två separata företeelser blir det otillräckligt, en aktuell rättviseteori måste innehålla båda delarna. Fraser skriver om ett begreppsligt spektrum av olika sociala kollektiv, där spektrumets ena pol utgörs av den klassiska idealtypen i en marxistisk klassanalys, den exploaterade arbetarklassen som är en effekt av samhällets politisk-ekonomiska struktur. Den orättvisa arbetarklassen utsätts för kan lösas genom en omfördelning av ekonomiska medel och ett avskaffande av klassamhället. Den andra polen exemplifierar hon med ett kollektiv, homosexuella, som helt har sina rötter i kulturen och som inte missgynnas av ekonomiska faktorer och vars väg till rättvisa går via ett kulturellt erkännande. I dessa två begreppsliga ytterligheter menar Fraser att det finns ett svar på vilken politik som blir mest rättvis för gruppen – den som omfördelar ekonomiska medel för att kunna avskaffa arbetarklassen som grupp, medan det för den föraktade sexualiteten handlar om att ge värde åt gruppen *som grupp* och erkänna dess specifika karaktär. Lösningen är inte lika enkel när det kommer till det som Fraser kallar ”bivalenta kollektiv”, hybrider som kombinerar drag av de två idealtyperna som skiljs ut som kollektiv både av politisk-ekonomiska strukturer *och* av samhällets kulturella-värdemässiga strukturer. Det blir därmed en fråga om såväl ett ekonomiskt som ett kulturellt förtryck, och där botemedlet blir en kombination av omfördelning och erkännande.<sup>65</sup> Till bivalenta kollektiv räknar Fraser kön och ras, både sexistiska och rasistiska strukturer är institutionaliserade i staten och ekonomin. Utifrån detta dilemma frågar hon sig hur man på samma gång kan sträva efter att avskaffa ras- och könsdifferentiering och ge ett högre värde åt underordnade gruppers specifika karaktär?<sup>66</sup>

Till skillnad från klass, som befinner sig vid det begreppsliga spektrumets ena pol, och till skillnad från sexualitet, som befinner sig vid den andra polen, är kön och ’ras’ bivalenta, indragna i både omfördelningspolitiken och erkännandepolitiken. Båda står följaktligen inför omfördelning-erkännandedilemman.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Fraser (1995) s. 179ff, 188f

<sup>65</sup> Fraser (1995) s. 184-189

<sup>66</sup> Fraser (1995) s. 189-194

<sup>67</sup> Fraser (1995) s. 195



Frasers analys stannar på det teoretiska planet, men utifrån diskussionen om välfärdsstatens roll och hur politiken formar synen på män och kvinnor som grupper och synen på kvinnors intressen, blir Frasers filosofiska resonemang något som kan omsättas i en empirisk studie.

För att empiriskt kunna undersöka hur tjänstemännen tolkar jämställdhet, ser på rättvisa, kvinnor och män används, som det diskuterades i 3.3.3, en idealtypsanalys. Under detta avsnitt konstrueras teoretiskt två genuspolitiska perspektiv på rättvisa, ett *omfördelande* och ett *erkännande* som kommer att utgöra innehållet i idealtyperna. Perspektiven tar avstamp i Frasers diskussion om omfördelning och erkännande och kopplas också till två olika typer av välfärdsstater och hur feministisk kamp och genuspolitik vuxit fram i respektive modeller. De välfärdsstatssystem jag utgår ifrån är den liberala och den socialdemokratiska modellen.<sup>68</sup> Det omfördelande perspektivet konstrueras utifrån den svenska jämställdhetspolitiken och dess syn på rättvisa. Det erkännande perspektivet tar avstamp i Black feminism (svart feminism) och har vuxit fram i liberala välfärdsstater som USA och Storbritannien med en heterogen befolkning och ett system som inte strävar efter att omfördela.<sup>69</sup>

#### **4.2.2 Lika lön för lika arbete – att omfördela resurser mellan män och kvinnor**

För att förstå den svenska genuspolitikens utformning, är det viktigt att sätta den i sitt välfärdspolitiska sammanhang. Den svenska arbetarrörelsen och socialdemokratin har genom att sträva efter att utjämna klasskillnader byggt upp en intervenerande stat. Sverige klassificeras, tillsammans med övriga nordiska länder, som en socialdemokratisk välfärdsstat där alla medborgare ska ha största möjliga nivå på standarden. Istället för att, som den liberala staten gör, ställa sig neutral och inte ingripa för att skipa rättvisa, spelar staten en aktiv roll genom att omfördela ekonomiska medel. Synen på rättvisa är universell, alla medborgare ska ha samma ekonomiska standard och samma rättigheter. När ekonomisk ojämlikhet uppstår ska staten agera och omfördela resurser mellan individer. I och med att det är den enskilde

---

<sup>68</sup> Att jag inte väger in den konservativa modellen beror på att de länder som klassificeras som konservativa inte på samma sätt ser till individen i samhället, utan stannar på en familjenivå, det som Diane Sainsbury kallar individ- respektive familjeförsörjare-modell, se Sainsbury, Diane (1996) 40ff. Det andra skälet är att den konservativa modellen inte går att placera in som varken erkännande eller omfördelande. Den erkänner likt den omfördelande modellen inte skillnader inom gruppen kvinnor, men den är inte heller intresserad av att omfördela resurser mellan kvinnor och män.

<sup>69</sup> Black feminism, eller Women of colour, har inte någon motsvarighet i en svensk kontext, även om forskare som utgår från intersektionella och postmoderna teorier lånat mycket av den inomfeministiska kritiken från de svarta feministerna. När jag talar om svart feminism utgår jag från statsvetaren Valerie Brysons definition, att det inte handlar om en feminism för kvinnor som råkat födas svarta, utan en epistemologisk ståndpunkt som utgår från att en feministisk kamp inte bara handlar om att se till kön, utan att den också måste väga in andra gruppstillhörigheter som ras för att inte bli exkluderande. För en mer ingående diskussion se Bryson, Valerie (2003) *Feminist Political Theory – An Introduction*. Andra upplagan. New York: Palgrave Macmillan s. 231

medborgaren som står i fokus upplöses också familjen som minsta enhet och föremål för välfärdspolitikerna.<sup>70</sup> Precis som att staten ska agera och omfördela när ojämlikhet finns mellan människor, ska den utifrån samma intervenerande tanke ingripa och omfördela när ojämställdhet mellan könen uppstår.

Jämställdhetsbegreppet lanserades i en tid då könsrollsdebatten pågick, den dominerande diskursen kring kön på 1960- och 70-talen handlade om att män och kvinnor var offer för socialt konstruerade roller. Dessa roller var hämmande och omoderna och hörde till det förgångna. Detta i kombination med det som historikerna Christina Florin och Bengt Nilsson identifierat som jämställdhetsbegreppets framgångsfaktor, dess ”tandlöshet”, gjorde att ’alla’ kunde enas kring begreppet och att eventuella politiska konflikter kunde tonas ned.<sup>71</sup>

Det [jämställdhetsbegreppet] var klassöverbyggande och lät lite lagom ofarligt och kunde fungera på samma sätt som folkhemsbegreppet hade gjort på sin tid – det kunde maskera underliggande konflikter så de blev hanterbara. Det uttryckte ingen maktrelation och var okroppsligt – det hade inga sexuella undertoner – könen skulle bara ställas sida vid sida som två abstrakta varelser, symboler eller idealtyper.<sup>72</sup>

I jämställdhetsbegreppet finns det en förståelse inbäddad och en strävan efter att män och kvinnor tillsammans ska lösa de orättvisor som finns mellan könen, också män vinner på ett jämställt samhälle. Detta gemensamma projekt utgör en av förklaringarna till att jämställdhetspolitiken inte setts som en särskild kvinnofråga, utan som ett sektorsövergripande politikområde.<sup>73</sup> Dock går det inte att tala om svensk jämställdhetspolitik utan att betona det arbetsmarknadspolitiska områdets betydelse för dess konstruktion och framgång.

Arbetsmarknadspolitiken har utgjort den svenska jämställdhetspolitikens nav och förutsättningen för dess utbredning, jämställdheten har via arbetsmarknadspolitiken fått fäste i den förvaltningspolitiska traditionen och institutionaliserats. Även om politiker redan i slutet av 1960-talet beslutade att jämställdhetsperspektivet skulle genomsyra all svensk politik behandlades det ändå i praktiken som en arbetsmarknadspolitisk fråga.<sup>74</sup> Grundpelaren i den

---

<sup>70</sup> Esping-Andersen (1990) s. 27ff, Kymlicka, Will (2002) *Contemporary political philosophy*. Oxford: Oxford University Press s. 195-199, 208-210

<sup>71</sup> Florin, Christina och Nilsson, Bengt (2000) *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Umeå: Jämställdhetskommittén vid Umeå universitet s. 35

<sup>72</sup> Florin & Nilsson (2000) s. 9-10

<sup>73</sup> Lindvert (2002) s. 66, Florin & Nilsson (2000) s. 8-10, Hirdman, Yvonne (2001) *Genus – om det stabila föränderliga former*. Andra upplagan. Malmö: Liber s. 175

<sup>74</sup> Lindvert (2002) s. 65-67, Florin, Christina (2002) ”Visionära byråkrater: Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen” i Hirdman, Anja (red) *Revolution på svenska: om jämställdhetens institutionalisering*,

svenska jämställdhetspolitiken har varit kvinnors rätt till egen försörjning, befrielse från hemmets plikter och vägen till den ekonomiska självständigheten har gått via förvärvsarbetet.<sup>75</sup> Att arbetsmarknaden setts som den primära arenan för jämställdhetspolitiken kan förstås utifrån den socialdemokratiska hegemoni som rått i Sverige, att det är genom arbete som kvinnan kan frigöras från hemmet. Karl Marx tankar om ekonomi och arbetet som vägen till frigörelse har präglat den socialdemokratiska rättvisesyntens vad det gäller att omfördela resurser, vilket också bidragit till synen på kvinnors emancipation.<sup>76</sup> Dock ska inte arbetarrörelsen tillskrivas all ära för den svenska jämställdhetskampen. Lika lön för lika arbete och lika villkor på arbetsmarknaden är krav som från början formulerades av liberalfeminister.<sup>77</sup>

En annan förklaring till att arbetsmarknaden spelat en stor roll kan ses utifrån det arbetskraftsbehov som fanns i början av 1970-talet. Stoppet av arbetskraftsinvandringen var en effekt av den ökade satsningen på kvinnors emancipation, att facket blev mer kritiskt till arbetskraftsinvandring och istället ville prioritera inhemsk arbetskraft, främst kvinnor.<sup>78</sup> Senare under 1970-talet blir jämställdheten ett eget politiskt fält och innefattade inte längre bara arbetsmarknaden, utan också satsningar som berör den privata sfären. Visionen om den dubbla emancipationen blev därmed en utgångspunkt i den svenska jämställdhetspolitiken. Precis som att mamma ska bli med jobb, ska pappa bli med barn.<sup>79</sup>

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att staten spelat en stor roll för att etablera den svenska jämställdhetspolitiken, men eftersom staten inte är en enhetlig aktör som agerar på egen hand behöver detta diskuteras mer ingående. Enskilda aktörer och institutioner har varit drivande för att skapa det som kan kallas statsfeminism.<sup>80</sup> En av dessa institutioner är Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) där anställda byråkrater iscensatte en politisk styrning som

---

*politisering och expansion 1972-1976: vittnesseminarium 9 oktober 2002* Samtidshistoriska Institutet Södertörns Högskola: Stockholm s. 17-18, 22

<sup>75</sup> SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm: Fritzes s. 130, s. 147

<sup>76</sup> Hirdman (2001) s. 135-138, Hirdman, Yvonne (2002) ”Revolution på svenska – den svenska genuspolitiken under efterkrigstiden” i Hirdman, Anja (red) s. 12

<sup>77</sup> Gemzöe, Lena (2002) *Feminism*, Stockholm: Bilda Förlag s. 39-40, Hirdman, Yvonne (2001b) *Med kluvn tunga, LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas s. 349-354

<sup>78</sup> Hirdman (2001b) s. 190-192, de los Reyes (2000)

<sup>79</sup> Lindvert (2002) s. 73, Klinth, Roger (2002) *Göra pappa med barn*. Umeå: Boréa Bokförlag s. 167-170

<sup>80</sup> När jag talar om statsfeminism utgår jag från statsvetaren Helga Hernes definition, att begreppet är såväl ett samlingsnamn på politiska åtgärder som integrerat kvinnor på arbetsmarknaden och i statliga institutioner som en beteckning för kvinnors ställda krav och statens integrerande politik eller av det samarbete som funnits mellan staten och kvinnor. Se vidare Hernes, Helga (1987) *Welfare state and woman power: essays in state feminism*. Oslo: Norwegian Univ. Press s. 162

gick direkt från byråkratin ut i politisk handling. Att jämställdhetsarbetet sågs som något som gagnade även män har också påverkat enskilda aktörers agerande, män på höga byråkratiska och politiska poster använde sina kanaler för att utöva inflytande.<sup>81</sup> Den kvinnorörelse som var aktiv hade täta kopplingar till politiska partier och organisationer. Statsvetaren Jessica Lindvert menar att det i Sverige till skillnad från i liberala stater inte fanns någon kvinnorörelse som fungerade som ett konkurrerande alternativ till den etablerade politiken, istället för att utmana statsfeminismen fungerade rörelsen snarare som en förstärkning av den rådande jämställdhetsdiskursen.<sup>82</sup> Även Florin är inne på samma linje och talar om att det samarbete som skedde mellan tvärpolitiska grupper bestående av fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, kvinnogrupper etc. möjliggjorde att jämställdhetspolitiken nådde en sådan stor framgång, det hon kallar den svenska konsensuskulturen.<sup>83</sup> Denna konsensuskultur kan förklara varför jämställdhet blivit en politisk kärnfråga, att den statliga jämställdhetspolitiken utgår från att kvinnors underordning inte är något som ska lösas vid sidan av andra frågor, utan integreras i all övrig politik.<sup>84</sup>

Jämställdhetspolitiken har förändrats över tid. I jämställdhetsutredningen SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*, menar författarna att jämställdhetsbegreppet gått från den mer liberal- och socialistiska feministiska tolkning som diskuterats ovan till att vara mer radikalfeministisk, detta genom att allt mer fokus riktats mot mäns våld mot kvinnor – en fråga som rör sig i både den privata och den offentliga sfären.<sup>85</sup> Den jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt, delat ansvar* där historikern Yvonne Hirdmans teoriavsnitt om genusystemet fick en framträdande roll samt utredningen *Varannan damernas* har setts som avgörande till den förändrade inriktningen inom svensk jämställdhetspolitik. Könsmaktsperspektivet gjorde sitt intåg på den politiska arenan och kvinnors förtryck förklaras utifrån samhälleliga strukturer som måste brytas.

Jämställdhetssynen bygger på att kvinnor underordnas män inom alla samhällsområden, och att makt måste fördelas inom alla politikområden.<sup>86</sup> Med denna radikalfeministiska tolkning av jämställdhet blir också kärnfamiljen problematisk, kvinnors underordning stannar inte vid ytterdörren, utan den slutna familjen har en förtryckande funktion. Denna tolkning gör också att mäns våld mot kvinnor ses som en av de centrala delarna av jämställdhetspolitiken.

---

<sup>81</sup> Florin (2002) s. 21-22

<sup>82</sup> Lindvert (2002) s. 67f

<sup>83</sup> Florin (2002) s. 22

<sup>84</sup> Jordansson, Birgitta (2005) ”Jämställdhet och genusforskning” i SOU: 2005:66 s. 247f

<sup>85</sup> SOU: 2005:66 s. 56

<sup>86</sup> Lindvert (2002) s. 74f, SOU: 2005:66 s. 47-51

Dock är jämställdhet som både begrepp och politisk praktik omtvistat bland feministiska forskare, det går inte att tala om svensk jämställdhetspolitik utan att också diskutera den akademiska kritiken mot denna. Jämställdhet är ett begrepp som i allra högsta grad är flytande och ges olika betydelser beroende på i vilket sammanhang det yttras. Den grundläggande förståelsen har en avgörande betydelse för den jämställdhetspolitiska praktiken och får konsekvenser i den förda politiken.<sup>87</sup> Också det glapp som finns mellan teori och praktik blir problematiskt. Även om jämställdhetspolitiken genomsyras av ett könsmaktsperspektiv, hanteras frågorna som att det finns en obalans mellan män och kvinnor som ska rättas till. Som historikern och genusforskaren Birgitta Jordansson uttrycker det: ”Individuella tolkningar av vad jämställdhet handlar om är tillåtna i arbetet och jämställdhetsarbetet tenderar att fastna i kortsiktiga målformuleringar.”<sup>88</sup> Jämställdhet kan kritiseras som både politiskt och analytiskt begrepp då det kan bidra till att befästa andra maktordningar. Lämnas jämställdheten oproblematiserad, får det konsekvenser i form av att maktdimensionen mellan kvinnor då också lämnas oproblematiserad och att jämställdheten mellan kvinnor och män prioriterats högre än ojämlikheterna mellan kvinnor.<sup>89</sup> Förståelsen av Sverige som världens mest jämställda land, där jämställdhet blivit en markör för svenskhet är också en viktig del av jämställdhetsdiskursen och dess hegemoniska position. Är man svensk är man också jämställd, vilket ställs mot det icke-svenska och det ickejämställda.<sup>90</sup>

Sammanfattar vi ovanstående blir de centrala temana i en omfördelande genuspolitik en syn på att det är det betalda arbetet som frigör kvinnor, då de ger dem en ekonomisk grund och makt att själva forma sina liv. Det obetalda arbetet ska delas lika mellan män och kvinnor. Genom en radikalfeministisk tolkning utgår genuspolitiken från att män förtrycker kvinnor både i den offentliga och i den privata sfären, vilket också gör att kärnfamiljen är en förtryckande institution. En omfördelande genuspolitik ser att rättvisa nås genom att alla behandlas lika, oavsett kön. Rättvisan är universell och lika rättigheter uppnås genom att alla medborgare har samma ekonomiska standard. En omfördelande syn på kvinnor utgår från att alla kvinnor delar samma villkor och intressen och att alla frigörs genom en

---

<sup>87</sup> Dahlerup, Drude (2002) ”Er ligestillingen opnået?: ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige” i Borchorst, Anette (red.) *Kønsmagt under forandring*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag s. 229-230.

<sup>88</sup> Jordansson (2005) s. 239

<sup>89</sup> Magnusson, Eva (2004), ”Jämställdheterna i Norden mellan retorik och praktik”, *NIKK – Nordisk institutt for kunnskap om kjønn*, 1

<sup>90</sup> Towns, Ann, (2002) ”Paradoxes of (In)Equality: something is rotten in the gender equal state of Sweden” i *Cooperation and conflict: journal of the Nordic international studies association*. Vol. 37 s. 157-159.

sektorsövergripande jämställdhetspolitik. Kvinnor ses som en enhetlig grupp som är förtryckt av gruppen män, något som i sin mest extrema form sker genom våldsutövning.

#### **4.2.3 Men är inte jag en kvinna? – att erkänna skillnader inom gruppen**

Enligt den välfärdsstatliga uppdelningen kategoriseras länder som USA, Kanada, Australien och Storbritannien som liberala välfärdsstater. Modellen karakteriseras av behovsprövat stöd, få universella transfereringar och att de som erhåller statliga bidrag utgörs av grupper med låga inkomster.<sup>91</sup> Det är också i liberala stater som den svarta feminismen vuxit fram, både som en del av och som utmanare av medborgar- och kvinnorrättsrörelsen. För att förstå den svarta feminismen måste vi söka oss bakåt i tiden, till den första medborgarrättsrörelsen, tillbaka till kolonialismen och slavtiden.

Frasen ”Ain’t I a Women?” är en återkommande replik i feministiska sammanhang, men dess ursprung kan spåras tillbaka till den svarta feminismens rötter. Orden yttras av suffragetten Sojourner Truth under en konferens för kvinnors rättigheter 1851 som en reaktion på att en grupp män häcklade kvinnor för att vara för svaga och fina för att utgöra en del av den politiska kampen.<sup>92</sup> Truths uttalande är viktigt att ta del av för att förstå de olika villkor som svarta och vita kvinnor levde under – att svarta kvinnors kamp för frigörelse inte var densamma som de vita kvinnornas.

I could work as much and eat as much as a man – when I could get it – and bear the lash as well! And ain’t I a women? I have born thirteen children, and seen most of ’em sold into slavery, and when I cried out with my mother’s grief, none but Jesus heard me – and ain’t I a women?<sup>93</sup>

Med sitt uttalande utmanade Truth inte bara patriarkatet, utan också det som de vita feministerna ser som alla kvinnors intressen. Genom att berätta sin historia och ifrågasätta bilden av vad som är en kvinna utifrån det, synliggjorde hon också den rasistiska diskurs som präglade kvinnorörelsen, att svarta kvinnor inte räknades som riktiga kvinnor, att de inte var bärare av ’äkta kvinnlighet’ och därmed utgjorde en underordnad femininet. Truths citat visar också varför det uppstod en svart kvinnokamp som skiljde sig från den vita kvinnorrättsrörelsen, att det i kolonialländer och länder där slavarbete varit en del av

---

<sup>91</sup> Esping-Andersen (1990) s. 27ff

<sup>92</sup> Crenshaw, Kimberlé (1989) ”Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” i James, Joy & Sharpley-Whiting, Denean T. (red) *The Black Feminist Reader*, Massachusetts och Oxford: Blackwell Publishers s. 220-221, James, Joy (1999) ”Radicalizing Feminism” i James & Sharpley-Whiting s. 242

<sup>93</sup> Truth, Sojourner (1851) citerad i Crenshaw (1989) s. 220

systemet dras rasliga gränser som inte kan överstigas av *en* feministisk kamp vilket varit möjligt i länder med en mer homogen befolkning.<sup>94</sup>

Den moderna och teoretiska svarta feminismen kan kopplas till Black power-rörelsen som växte i fram kölvattnet av den andra medborgarrörelsen. Den assimilation som medborgarrättsrörelsen strävat efter, menade den militanta delen av medborgarrättsrörelsen var naiva och bidrog till att kväva den svarta kulturen och försämra svarta människors ekonomi.<sup>95</sup> Dock problematiserade Black Power-rörelsen inte könets betydelse i kampen – något som Angela Y. Davies, professor i History of Consciousness, bell hooks, professor i engelska, juristen Kimberlé Crenshaw, sociologen Patricia Hill Collins och andra kvinnor som engagerade sig i kampen protesterade emot. Dock fann de sig inte, likt Truth över hundra år tidigare, hemma i kvinnorrörelsen. Där den antirasistiska kampen inte såg könets betydelse, negligerade den vita feminismen rasbarriärer. Detta dilemma kan sägas utgöra grundbulten för den svarta feminismen och den form den har tagit. Den svarta frigörelsekampen blev en kamp som fördes av svarta män och kvinnofrigörelsen en kamp där vita kvinnor förde 'alla' kvinnors talan. Svarta feminister har tvingats välja mellan en svart rörelse som primärt slagits för mäns rättigheter och en feministisk rörelse som främst såg till vita kvinnors intressen.<sup>96</sup>

Att det är den vita kvinnan som utgör normen diskuterar hooks i *Feminist Theory – From Margin to center* där hon låter den vita feministen Betty Friedmans bok *The Feminist Mystique* illustrera problemet. Hooks menar att den diskurs om kvinnors frigörelse som uppstod kring boken skapade normen för vad som ses som kvinnors intressen, att det krav på karriär och något mer än att bara vara någons fru och någons mamma, som Friedman menade att amerikanska kvinnor ställde, uteslöt en stor del av USA:s kvinnliga befolkning.<sup>97</sup>

That 'more' she defines as careers. She did not discuss who would be called in to take care of the children and maintain the home if more women like herself were freed from their house labor and given equal access with white men to the professions. She did not speak of the needs of women without men, without children and without homes. She ignored the existence of all non-white women and poor white women. She did not tell the readers whether it was more fulfilling to be a maid, a babysitter, a factory worker, a clerk, or a prostitute than to be a leisure-class housewife.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Även om jag talar om Sveriges befolkning som mer homogen innebär det inte att jag är omedveten om att kvinnor med bland annat samiskt, romskt eller finskt påbrå inte delat samma villkor som svenska kvinnor.

<sup>95</sup> Young (1990) s. 96

<sup>96</sup> Hooks, bell (1981) *Ain't I a woman: Black women and feminism*. Boston: South End Press s. 9, Bryson (2003) s. 228ff, Davies, Angela Y. (1977) "Women and Capitalism: Dialectics of Oppression and Liberation" i James & Sharpley-Whiting s.147ff

<sup>97</sup> Hooks, bell (2000) *Feminist theory: from margin to center* Cambridge: South End press s. 1-5

<sup>98</sup> Hooks (2000) s. 2

Ovanstående citat fångar mycket av det centrala i den svarta feminismens kritik mot den feminism som fått en hegemonisk position. Friedman och med henne den rörelse som växte fram utgår från en förståelse av att alla kvinnor har samma behov och lever under samma premisser. Den vita medelklasshemmafrun som lever i en heterosexuell kärnfamilj sattes i centrum när de feministiska kraven formulerades. När boken skrevs yrkesarbetade dock en tredjedel av USA:s kvinnliga befolkning. Det rörde sig inte om den sortens förverkligande arbeten som Friedman såg att den kvinnliga emancipationen handlade om, utan majoriteten av arbetena var servicearbeten som utfördes av svarta kvinnor, färgade kvinnor och vita arbetarklasskvinnor. De arbeten som kvinnorna skulle konkurrera om var med andra ord de vita männens arbete, inte de som utfördes av svarta män och kvinnor. I de krav som restes på kvinnors rätt till arbete ligger också ett implicit antagande om att det finns någon som kan ta hand om barnen medan kvinnan frigör sig på arbetsmarknaden, att det är denna någon som inte innefattas i kvinnofrigörelsen eftersom hon utgör själva grunden för att vissa grupper av kvinnor ska kunna frigöras.<sup>99</sup>

De rasliga skillnaderna mellan kvinnor har också fått konsekvenser för kvinnors organisering och utvecklingen av den statliga genuspolitiken. Den statsfeminism som finns i USA menar statsvetaren Joy James är en produkt av liberala och konservativa kvinnors verklighet och de krav de format utifrån den. För att inte utestängas har delar av den svarta feministiska rörelsen assimilerat sig till liberala värderingar och gått ifrån en mer radikal feminism.<sup>100</sup> Även i parlament och politiska församlingar är det vita medelklasskvinnor som är i majoritet och deras erfarenheter har utformat genuspolitiken, vilket har lett till att den svarta feminismen utvecklats inom andra forum än den traditionella politiken: inom konst, litteratur, medborgarrättsrörelsen, kyrkan och studentrörelser.<sup>101</sup>

Skiljelinjen mellan den offentliga och den privata sfären ses inom feministisk teoribildning som en central fråga. Den privata sfären kodas som kvinnlig, icke-politisk och vårdande. Den offentliga sfären kodas som manlig, där betalt förvärvsarbete och politiska beslut befinner sig. Denna dikotoma uppdelning grundlägger en maktordning mellan könen där kvinnors erfarenheter och krav saknar en politisk arena att artikuleras utifrån.<sup>102</sup> Dock blir denna

---

<sup>99</sup> Davies (1997) s. 170, Hooks (2000) s. 38f, 133-134, Crenshaw (1989) s. 221-223

<sup>100</sup> James, Joy (1999) "Radicalizing Feminism" i James & Sharpley-Whiting s. 252ff

<sup>101</sup> Collins, Patricia Hill (1990) *Black Feminist Thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Boston: Unwin Hyman s. 235ff

<sup>102</sup> Moller, Okin Susanne (2004) "Gender, the Public, and the Private" i Phillips, Anne (red.) *Feminism & Politics*. Oxford: Oxford University Press s. 116ff.



gränsdragning problematisk för svarta kvinnor, inte bara vad det gäller förvärvsarbete och den offentliga sfären, utan också hur den privata sfären tolkas. Den bild av familjen som en miniatyrversion av den patriarkala samhällsstrukturen och som något som måste upplösas för att kvinnor ska kunna frigöras, utgår enligt svarta feminister även den från vita medelklasskvinnors verklighet. Hos svarta familjer handlar det inte i samma utsträckning om en kärnfamilj, utan snarare om att familjer ständigt expanderas och innefattar flera generationer, kusiner och andra släktingar. Användandet av ”sister” och ”brother” kan också tydas som att familj inte ges samma snäva tolkning som hos vita människor, något som gör att det inte går att tala om familjens avskaffande.<sup>103</sup> Collins ser systerskapet som en del av de svarta kvinnornas styrka, att det skapar familjeband mellan kvinnorna och det i sin tur ger utvidgade familjer där flera än bara mamma, pappa och barn inkluderas. Hon ser familjen som en kvinnocentrerad institution i svarta samfälligheter och som något som ger styrka och stöd.<sup>104</sup> Hooks menar att hos svarta kvinnor kan familjen snarare fungera som den minst förtryckande institutionen i samhället, det är i ett familjesammanhang som svarta kvinnor kan uppleva värdighet, självkänsla och slippa det förtryck som de annars utsätts för i samhället.<sup>105</sup> Young går inte lika långt som hooks, men menar att även om det finns en fara i att romanisera hemmet, så är det också farligt att vända det ryggen och inte erkänna att det också har ett värde.<sup>106</sup>

Feministiska teoretiker har diskuterat hur en feministisk kamp som erkänner skillnader inom gruppen kvinnor ska föras. Young har likt Fraser diskuterat erkännandets dilemma, att kvinnor trots att de inte utgörs av en enhetlig grupp, ibland måste ses som en grupp för att orättvisor ska bli synliga. Hon menar också att när förtryckta grupper som utsatts för kulturell dominans formulerar sin egen gruppidentitet på ett positivt sätt, blir det en frigörande handling då de själva tar makten över hur identiteten ska formuleras.<sup>107</sup> En utgångspunkt är att den levda erfarenheten spelar en stor roll, att svarta kvinnors verklighet och erfarenheter gör att de, likt Truth, kan bidra till att utveckla feministisk teori. Hill Collins menar att det finns en ståndpunkt som svarta kvinnor kan utgå ifrån då de delar samma erfarenheter av att vara en förtryckt grupp. Genom att se till den svarta kvinnans vardag och den kunskap hon bär med

---

<sup>103</sup> Davies (1977) s. 169

<sup>104</sup> Collins (1990) s. 195-196

<sup>105</sup> Hooks (2000) s. 38-39

<sup>106</sup> Young (1990) s. 208-212

<sup>107</sup> Young (1990) s. 113ff, s. 224-230

sig och kombinera den med feministisk teori som utvecklats av kvinnor som lever i den förtryckta gruppen utvecklas en svart kvinnas ståndpunkt.<sup>108</sup>

Denna unika ståndpunkt kan dock bli problematisk, för vem är en svart kvinna enligt vem? Heidi Mirza, professor i jämställdhetsstudier, har varnat för att en sådan syn riskerar att missa klasskillnaderna inom gruppen kvinnor och avfärdar tron på att det ska finnas universella drag hos svarta kvinnor som naivt.<sup>109</sup> Crenshaw menar att istället för att inkludera svarta kvinnor i redan existerande strukturer och analysera dem utifrån det, måste analysen se hur ras och kön interagerar. Den intersektionella erfarenheten är större än summan av rasism och sexism, det räcker inte att bara tillsätta ras eller kön som analytiska kategorier.<sup>110</sup>

Sammanfattar vi den svarta feminismens centrala teman framträder en syn på att kvinnor inte kan konstrueras som en enhetlig grupp, utan att hudfärg, sexuell läggning, klass och andra gruppstillhörigheter innebär att det inte går att formulera universella krav för gruppen kvinnor. Det framträder också en kritisk syn på statsfeminismen, att den bidrar till att diskriminera kvinnor som inte är en del av normen. I en erkännande genuspolitik konstrueras inte män som grupp som den primära förtryckargruppen, utan i vissa sammanhang kan kvinnor som utgör normen vara mer förtryckande och befinna sig högre i hierarkin än t.ex. svarta män. Det gör också att familjen inte konstrueras som en miniatyrversion av ett patriarkalt samhälle, utan ges en vidare innebörd. Frigörelse för kvinnor sker genom att skillnader inom gruppen kvinnor erkänns, att det är mest rättvist att se de olika behov som olika kvinnor har. Det är de kvinnor som utsätts för kulturell dominans som själva ska formulera sin gruppidentitet. Erkänns inte de olika behov och intressen som skilda grupper av kvinnor har, riskerar genuspolitiken att bli diskriminerande och normerande.

#### **4.2.4 Erkännande och omfördelande genuspolitik som idealtyper**

De teman som framträtt i de olika genuspolitiska tolkningarna, blir också det som ligger till grund för hur idealtyperna formas. Idealtyperna struktureras som det konstaterades i kapitel 3.3.3 efter de teman som är centrala inom varje genuspolitiskt perspektiv. Eftersom jag inte har för avsikt att placera in de åsikter som tjänstemännen har på någon skala som ska redogöra för vilken grad av erkännande eller omfördelande syn de har, utgör de idealtyper jag mejslat ut inte alltid varandras motsatser och inte heller några extrempunkter. Istället fungerar

---

<sup>108</sup> Collins (1990) s. 184ff

<sup>109</sup> Bryson (2003) s. 232,

<sup>110</sup> Crenshaw (1989) s. 224ff

idealtyperna som ett tentativt ramverk för att identifiera vilka tolkningar av jämställdhet som tjänstemännen ger uttryck för.

**Figur 2.** Summering av genuspolitik som idealtyper

<b>Tema</b>	<b>Omfördelade genuspolitik</b>	<b>Erkännande genuspolitik</b>
Syn på arbete	Vägen till kvinnors frigörelse går via lönearbete och ekonomisk självständighet. Det obetalda arbetet ska delas mellan män och kvinnor.	Arbete är inte något som per automatik frigör kvinnor, det kan också vara förtryckande i sig då det utförs av kvinnor åt andra kvinnor eller för att det är lågbetalda lågstatusyrken som knyts till ras, klass och kön.
Syn på kvinnor	Gruppen kvinnor förtrycks av gruppen män, det finns en könsmaktsordning. Kvinnor delar samma villkor och intressen. Alla kvinnor gynnas av en ökad jämställdhet.	Kvinnor är inte en enhetlig grupp som delar samma villkor och intressen. Det går inte att tala om kvinnors behov då sådana formuleras utifrån de kvinnor som utgör normen. En kvinna kan vara mer förtryckt av en kvinna än av en man då också andra grupptillhörigheter skapar makthierarkier.
Syn på familj	Familj = Kärnfamilj. Familjen är en mindre version av det patriarkala samhället. Män som grupp förtrycker kvinnor, i sin mest extrema form tar det sig uttryck i våldshandlingar – mäns våld mot kvinnor.	Män förtrycker kvinnor, men är också förtryckta på grund av ras och klass. Familjebegreppet innefattar mer än kärnfamiljen. Familjen kan ha en frigörande funktion genom att dess sammansättning kan innefatta självvalda systrar och också skapa en fristad från normerande vithet.
Syn på rättvisa	Rättvisa är universellt och nås genom att alla behandlas lika, oavsett kön. För att rättvisa ska uppnås måste ekonomiska resurser omfördelas mellan kvinnor och män. Det är också så makt omfördelas och kvinnor kan forma sina liv.	Rättvisa nås genom att erkänna skillnader inom gruppen kvinnor, inte bara mellan män och kvinnor. Det mest rättvisa är inte att behandla alla lika utan erkänna olikheter. Diskriminering uppstår när inte orättvis behandling på grund av ras, kön och klass uppmärksammas.

Genom att analysera empirin mot ovanstående idealtyper kan uppsatsens första frågeställning besvaras, vilka tolkningar av jämställdhet som tjänstemännen har. Detta kommer att ske i analysen nedan där tjänstemännens tolkningar sätts i relation till idealtyperna. Dock kan ovanstående inte svara på uppsatsens andra frågeställning hur det handlingsutrymme som är kopplat till tjänstemännens arbetssituation påverkar hur män och kvinnor i Botkyrka bemöts. Det gör att det behövs ett teoretiskt ramverk som kan förklara hur implementering av politik och policys ser ut och hur handlingsutrymmet som tjänstemännen har kan studeras empiriskt.

Därför fortsätter nu teoriavsnittet med en diskussion kring hur implementeringsteorier används i uppsatsen.

## 4.3 Implementeringsteorier

### 4.3.1 Vad kommer ut var – olika perspektiv på implementering

I en studie av implementering ligger fokus på processen efter att en policy beslutats. Det innebär att det inte är det som föregått beslutet som studeras, utan vad som händer efter att beslutet är fattat. Statsvetaren Rune Premfors sammanfattar implementeringsfasen som följer: ”De aktiviteter i policyprocessen som följer på det formella beslutet och pågår tills en handlingslinje eller ett program omsatts i praktisk verksamhet”.<sup>111</sup> Att tala implementeringsteori utan att nämna sociologen Max Weber, är i det närmaste en omöjlighet. Enligt Weber implementerar den ’äktaste tjänstemannen’ opartiskt och sakligt de beslut som fattats på politisk nivå. Weber talar om den legalbyråkratiska modellen som den mest överlägsna modellen, här agerar tjänstemannen neutralt och har föga inflytande över processen. Tjänstemannen implementerar helt enkelt det som hen får order om att implementera.<sup>112</sup> Dock har Webers opartiske tjänsteman fått träda tillbaka för andra teorier kring förvaltning och implementering. Förvaltningsforskaren Anders Sannerstedt identifierar tre perspektiv på implementeringsforskning: det traditionella och rationalistiska perspektivet där förvaltningen ses som ett instrument för beslutsfattarna – det som kallas ett top down-perspektiv (uppifrånperspektiv), ett som utgår från att det är de som utför själva besluten som har det största inflytandet – botten up-perspektiv (nedifrånperspektiv) samt ett mellanting – nätverksperspektivet.<sup>113</sup> Jag kommer att redogöra för de två förstnämnda då det är de som är relevanta för studien och sedan utveckla varifrån min analys utgår.<sup>114</sup>

Uppifrånperspektivet utgår från att styrningen sker uppifrån och att implementeringen sker ett led nedåt i hierarkin. Politiska beslut och processer startas på en central nivå och implementeras sedan på lokal nivå. Perspektivet utgår från en rationell syn, att det är svårt

---

<sup>111</sup> Premfors, Rune (1989) *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur s. 120

<sup>112</sup> Rothstien, Bo (2001) ”Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet” i Rothstien, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS s. 64-68

<sup>113</sup> Sannerstedt, Anders (2001) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstien, Bo (red.) (2001) s. 18ff

<sup>114</sup> Att jag inte behandlar nätverksperspektivet beror på att det primärt används för att studera hur politiken implementeras i ett samspel mellan aktörer som deltar på grund av sin position eller sina intressen, t.ex. organisationer, företag, politiker eller tjänstemän. Implementerarna ses där primärt som nätverk och inte tjänstemän, varför jag valt att inte diskutera detta mer ingående. För en djupare diskussion se Sannerstedt (2001) s. 23f

med en lyckad implementering om det är flera aktörer inblandade.<sup>115</sup> Uppifrånperspektivet kan kritiseras för att vara för stelt och bara se policy som något som ska implementeras och inte bry sig om vad som 'kommer ut'. De som förespråkar uppifrånperspektivet riskerar att försöka kontrollera något som inte går att kontrollera, då implementering är en föränderlig process som också påverkas av världen utanför politiska institutioner.<sup>116</sup> Då jag vill undersöka vad som händer i den faktiska verksamheten och utgår från att de enskilda personerna som befinner sig längst ned i styrningskedjan har ett inflytande på utfallet, blir ovanstående perspektiv omöjligt metodologiskt då det inte svarar på uppsatsens frågeställningar.

Nedifrånperspektivet kan enkelt uttryckt sägas vara en motsats till ovanstående, det vill säga processen initieras underifrån, t.ex. från gräsrotter i en organisation eller från politiker på det lokala planet. Perspektivet kan ses som en reaktion på den normativa synen, att det istället för att studera beslutsfattarna studerar de som arbetar med de faktiska frågorna. I detta perspektiv är det situationen där det offentliga tjänster överlämnas till den som ska verkställa dem som analyseras.<sup>117</sup> Detta perspektiv tillskrivs ofta statsvetaren Michael Lipsky och hans studie *Street Level Bureaucracy* där han konstaterar att de tjänstemän som arbetar på gräsrotsnivå har en stor handlingsfrihet inom sitt område och att det snarare är de och inte politikerna som formar den reella politiken inom tjänstemannens område. Lipsky menar att uppifrånperspektivet på implementeringen riskerar att bli för snävt då det inte ser till enskilda aktörers handlingsutrymme och att det även missar det tryck som tjänstemännen arbetar under och som bidrar till deras sätt att agera. Sannerstedt menar att det handlar om huruvida vi lägger fokus på beslutsfattarnas avsikter eller tillämparnas handlande.<sup>118</sup> Det blir också där jag tar avstamp, att jag ser skillnaden mellan de två perspektiven som att de till största del handlar om vilka enheter som ska analyseras och vilken strategi som ska tas för att analysera dem. Lipskys teori om Street level bureaucrats gäller de politikområden som innebär professionellt arbete med människor, detta på grund av deras höga grad av handlingsfrihet att själva utforma det allmännas politik.<sup>119</sup> Detta tar mig också in på en djupare diskussion om Lipskys Street level bureaucrats, eftersom teorin fokuserar på vilka uppfattningar som finns hos dem som arbetar i förvaltningen och om dessa påverkar myndighetsutövningen.

---

<sup>115</sup> Hill, Michael & Hupe, Peter (2002) *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. s. 44-45 London: Sage

<sup>116</sup> Hill, Michael (1997) *The policy Process in the Modern State* 3:e upplagan London: Prentice Hall s. 139-140

<sup>117</sup> Hill & Hupe (2002) s. 51-53, Sannerstedt (2001) s. 24

<sup>118</sup> Sannerstedt (2001) s. 25

<sup>119</sup> Sannerstedt (2001) s. 26

### 4.3.2 Frontlinjebyråkraten – en tjänsteman med handlingsutrymme

Lipsky kallar tjänstemän inom situationsanpassade myndigheter för Street level bureaucrats.<sup>120</sup> Den arbetssituation de har är komplex då tjänstemännen ständigt slits mellan politiska krav på att öka effektiviteten och kraven medborgarna ställer på myndigheten. Bland de yrkesgrupper som Lipsky ser som frontlinjebyråkrater finner vi lärare, poliser, socialsekreterare och andra offentliganställda som beslutar om tillgång till nationella och lokala politiska myndighetsprogram.<sup>121</sup> Det som förenar de situationsanpassade myndigheterna är att deras uppdrag är för komplexa för att kunna detaljregleras och att frontlinjebyråkraterna ges ett handlingsutrymme inom ramen för myndighetsutövningen. Detta handlingsutrymme menar Lipsky är nödvändigt för att frontlinjebyråkraterna ska kunna sköta de arbetsuppgifter de ålagts, då de situationer de ställs inför kan vara för komplexa för att reducera till något som kan specificeras i en regelbok. I och med att frontlinjebyråkraterna ofta befinner sig i pressade arbetssituationer blir detta i kombination med handlingsutrymmet ett sätt att arbeta fram strategier för att kunna hantera de krav som ställs på dem – både från politiskt håll och från medborgarna.<sup>122</sup> Lipsky menar också att frontlinjebyråkraterna kategoriserar sina klienter och utgår från stereotypa bilder när de bemöter medborgarnas behov, att denna stereotypifiering också är nödvändig för att frontlinjebyråkraterna ska kunna hinna tillfredsställa klienternas behov:

When work is structured as it is in street-level bureaucracies we come to look for the need to differentiate among clients, so much that it seems as useful to assume bias (however modest) and ask why it sometimes does not occur, than to assume equality of treatment and ask why it is regularly abridged.<sup>123</sup>

Dock svarar inte Lipsky på *när* det är nödvändigt att utgå från stereotypa föreställningar. Inte heller diskuterar han de konsekvenser denna stereotypifiering kan få, om och i så fall hur sådana föreställningar kan riskera att ge klienten ett orättvist bemötande. Därför behöver handlingsutrymmet diskuteras mer ingående.

---

<sup>120</sup> På svenska har ordet 'gräsrotsbyråkrat' länge varit det mest etablerade beteckningen på dessa tjänstemän, men på senare år har även 'närbyråkrat' och 'frontlinjebyråkrat' använts. Jag kommer att använda mig av termen frontlinjebyråkrat i uppsatsen, detta då jag utgår från Schierenbecks tolkning, att dessa tjänstemän snarare bildar en front i mötet med medborgarna än är nära gräsrotterna och att denna front gör att arbetssituationen utmärks av en utsatthet. För en mer ingående diskussion se Schierenbeck (2003) s.223-224

<sup>121</sup> Lipsky (1980) s. 3-4, 71ff

<sup>122</sup> Lipsky (1980) s. 9, 14-19

<sup>123</sup> Lipsky (1980) s. 111

### 4.3.3 Handlingsutrymmets baksida – ett förvaltningspolitiskt problem?

Fler forskare än Lipsky har problematiserat frontlinjebyråkraternas handlingsfrihet. Statsvetaren Anna Bendz menar att den kan ses som en motsättning till kravet på legitimitet för verksamheten. Ett för regelstyrt system riskerar att bli stelbent, men om däremot frontlinjebyråkraten har en för stor handlingsfrihet kan hen visserligen möta individuella krav, men bedömningen riskerar att bli godtycklig.<sup>124</sup> Handlingsutrymmet kan därmed utgöra ett förvaltningspolitiskt problem. Statsvetaren Bo Rothstein har kallat det för ”demokratins svarta hål”, då handlingsutrymmet i realiteten innebär att det i princip är omöjligt att utkräva ansvar. Eftersom de folkvalda politikerna har ett minimalt inflytande över den politiska praktiken, kan den förvaltningspolitiska legitimiteten hotas.<sup>125</sup> Schierenbeck är kritisk till att Lipsky och andra forskare inte har ifrågasatt frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme som en del av myndighetsutövningen och även dess effekter för förvaltningsdemokratisk legitimitet.<sup>126</sup> Hon menar att vi måste analysera de enskilda myndighetsutövarna för att kunna förstå vilken roll frontlinjebyråkraterna har i svensk myndighetsutövning – att de på grund av sitt handlingsutrymme har ett avsevärt inflytande över den faktiska politiken.<sup>127</sup>

Schierenbeck ser handlingsutrymmet som ett neutralt begrepp och menar att det är den kontext som det används i som avgör om det kan ses som något positivt eller negativt. Denna tolkning är också den tolkning jag använder mig av. Utgångspunkten för min studie är att handlingsutrymmet finns som ett inslag i all myndighetsutövning i frontlinjebyråkratier och det som skapar den empiriska frågan *hur* handlingsutrymmet får betydelse för myndighetsutövningen. För att detta ska kunna undersökas empiriskt behöver handlingsutrymmet problematiseras ytterligare.

### 4.3.4 Frontlinjebyråkratens tre relationer i förvaltningen

Handlingsutrymmet gör att frontlinjebyråkraterna har ett avsevärt inflytande över den politiska praktiken och de beslut som tas i förvaltningen. I sitt arbete på en situationsanpassad myndighet ska frontlinjebyråkraten följa regelverket, vara lojal med organisationen och ta hänsyn till de enskilda klienternas behov.<sup>128</sup> Regelverket, organisationen och klienten utgör tre relationer som frontlinjebyråkraten måste ta hänsyn till när hen beslutar hur mycket

---

<sup>124</sup> Bendz, Anna (2003) ”Arbetslöshetsförsäkringen och autonomin” i Pierre & Rothstien s. 81-82

<sup>125</sup> Rothstein, Bo (1994) *Vad staten bör göra? Om välfärsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS s. 98ff

<sup>126</sup> Schierenbeck (2003b) ”Vem bryr sig om regelverket” i Pierre & Rothstien (2003) s. 22-23

<sup>127</sup> Schierenbeck (2003) s. 30-31

<sup>128</sup> Schierenbeck (2003) s. 30-31

handlingsutrymmet ska tas i anspråk. I de flesta fall sker en avvägning mellan de tre relationerna och vilka krav och möjligheter de medför för arbetssituationen. I det enskilda fallet kan någon av relationerna uppfattas som viktigare än den andra, men i praktiken innebär arbetssituationen ofta en avvägning mellan krav och möjligheter.

#### *Det formella regelverket*

Den offentliga förvaltningen styrs allt mer av generella mål och allt mindre av precisa regler. För den situationsanpassade myndighetens verksamhet innebär det att beslutsfattandet flyttat lägre ned i hierarkin och att frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme ökar avsevärt när regelverket har formen av ramlagar. Sannerstedt talar om en klyfta mellan frontlinjebyråkraternas vardag och de förutsättningar som målstyrningen för med sig. Att de övergripande relativt abstrakta målen är svåra att bryta ned till konkreta mål som kan användas i den dagliga verksamheten.<sup>129</sup> Denna klyfta tar oss tillbaka till studiens problemformulering, om den kritik mot välfärdsstaten och den syn på jämställdhet som identifierats på nationell nivå, ser likadan ut på lokal nivå eller om frontlinjebyråkraterna kringgår det regelverk som formulerats. Hur hanterar de ärenden där regelverket inte är tillämpligt på en åtgärd som frontlinjebyråkraten anser befogad?

Frontlinjebyråkraternas vilja och möjlighet att använda sig av handlingsutrymmet i kombination med den inomorganisatoriska kontrollen av frontlinjebyråkraterna får betydelse för myndighetsutövningen. Schierenbeck kallar kopplingen mellan handlingsutrymme och regelverket för ”en ofrånkomlig länk” där den enskilda frontlinjebyråkraten avgör om det är regelverket som ska tillämpas eller hur handlingsutrymmet ska tas i anspråk. För att kunna hantera det tvetydiga regelverket utvecklar frontlinjebyråkraten en tolkningspraxis vid sidan av regelverket, en praxis som dock inte behöver stå i konflikt med regelverket, utan kan rymmas inom ramen för det handlingsutrymme som regelverket medger. Denna praxis kan också innebära ett medvetet val att bryta mot regelverket trots risker för påföljd.<sup>130</sup>

#### *Den dubbla rollen*

Frontlinjebyråkraten har en arbetssituation som utmärks av en dubbel roll. Denna roll skapar en motsättning, å ena sidan är det en människa som hjälper en annan människa och å andra sidan är det en byråkratisk organisation som ska behandla alla människor lika.<sup>131</sup> Den dubbla rollen för med sig ett antal implikationer: Frontlinjebyråkraten ska ta hänsyn till den enskilda

---

<sup>129</sup> Sannerstedt (2001) s. 30f

<sup>130</sup> Schierenbeck (2003) s. 32

<sup>131</sup> Lipsky (1980) s. 71



klientens önskemål, samtidigt som organisationen kräver att varje individ omvandlas till ett fall. Vidare måste frontlinjebyråkraten, trots att hen befinner sig långt från det byråkratiska opersonliga arbetssättet, utföra en viss form av kontroll då sådana målsättningar finns i organisationen. Relationen mellan klient och frontlinjebyråkrater är inte en jämbördig relation – Lipsky kallar det för ”informationsövertag”. Relationen är inte alltid frivillig för klienten, det kan handla om att ta kontakt med arbetsförmedlingen för att inte bli av med a-kassan eller besöka medborgarkontoret för att kunna lämna in en ansökan om försörjningsstöd. Även om klienten befinner sig i underläge mot frontlinjebyråkraten, har den också ett visst inflytande över situationen – för frontlinjebyråkraterns arbete underlättas om klienten har förtroende för denne. Dock är inte relationen mellan parterna jämbördig.<sup>132</sup>

I den moderna förvaltningen omvandlas de enskilda individerna till fall som går att hantera inom de mallar och ramar som satts för myndighetsuppdraget. Ett av frontlinjebyråkraternas viktigaste uppdrag anses vara att kategorisera de individuella klienterna utifrån de kriterier som organisationen har ställt upp. En sådan kategorisering sker ofta på rutin och påverkas av faktorer såsom organisation, kunskap och personlighet och bildar en struktur som hjälper frontlinjebyråkraten att definiera de enskilda klienternas behov.<sup>133</sup> Här menar jag också att det kan handla om mindre explicita normer och uppfattningar som bidrar till att skapa en kultur inom en viss del av organisationen, att frontlinjebyråkraternas också påverkar organisationen i sig genom att de frontlinjebyråkrater som arbetar tillsammans också påverkar varandra. Det kan således skapas en särskild kultur inom en viss del av organisationen.

Vilken relation är då den primära för frontlinjebyråkraten? Där Lipsky hävdar att det är organisationen som får stå tillbaka för klienten, menar Schierenbeck att det är en förenkling. Hon anser att Lipsky bortser från frontlinjebyråkraterns självklara position mellan klient och organisation där hen också befinner sig inom ramen för en arbetsgemenskap och en byråkratisk kultur. Det är inte självklart att frontlinjebyråkraten och organisationen är till för att hjälpa klienten och konflikten mellan att vara representant för både organisationen och klienter är inbyggd i rollen som frontlinjebyråkrat.<sup>134</sup>

### *Invandrarklienten som stereotyp*

Vilka uppfattningar och föreställningar som återfinns hos frontlinjebyråkraten påverkar också utfallet, det finns inbäddat i handlingsutrymmet. Den tredje relationen handlar om hur

---

<sup>132</sup> Lipsky (1980) s. 24, Schierenbeck (2003) s. 34-36

<sup>133</sup> Schierenbeck (2003) s. 34-35

<sup>134</sup> Lipsky (1980) s. 70f, Schierenbeck (2003) s. 36

frontlinjebyråkraten förhåller sig till klienten. Eftersom studien fokuserar på hur tjänstemän i invandrartäta områden bemöter sina klienter, är det synen på och förhållandet till invandrarklienten som är i fokus.

Mötet mellan frontlinjebyråkrater och invandrarklienter kan beskrivas som ett kulturmöte. När invandrarna kommer till det nya landet Sverige får de en ny roll, de blir medlemmar i en marginaliserad grupp i ett samhälle med annan kultur. När de kommer till arbetsförmedling och medborgarkontor möter de en byråkratisk kultur som formats i den svenska majoritetskulturen – något som kan beskrivas som ett möte mellan två olika kulturer.<sup>135</sup> Dessa möten kan få effekter av att 'vi- och dom'-grupper skapas, det är vanligt att medlemmar i en grupp stereotypifierar de andra. För frontlinjebyråkraterna kan det innebära att man utgår från föreställningar om vad man tror är typiskt för en grupp och att det även får känneteckna den individ man har framför sig i ett möte. Konstruktionen av 'vi och dom' visar sig också på samhällsnivå, till exempel i form av etnocentrism där man sätter det egna landet eller kulturen i centrum.<sup>136</sup> Hur förhåller sig de frontlinjebyråkrater som i sin yrkesroll representerar den svenska majoritetskulturen till jämställdhet och invandrare? Vilka bilder har de av invandrarkvinnor och invandarmän? Generaliserande bilder av invandrare får konsekvenser för myndighetsutövningen, om frontlinjebyråkraterna tillskriver invandrare kulturella egenskaper och specifika värderingar och föreställningar, riskerar invandrarklienter att behandlas stereotyp. Det är viktigt att skilja frontlinjebyråkraternas bilder av invandrarklienter och enskilda invandrare. Det som framförallt får konsekvenser för myndighetsutövningen är de generaliserande bilderna av invandarmän och invandrarkvinnor, om frontlinjebyråkraterna menar att invandrarna beter sig på ett visst sätt eller är bärare av vissa attribut och värderingar.<sup>137</sup>

Det teoretiska ramverket som framlagts gör det nu möjligt att få svar på uppsatsens frågeställningar. De idealtyper som presenteras ovan kan svara på vilka tolkningar av män och kvinnor och jämställdhet som frontlinjebyråkraterna har och genom att analysera relationerna i förvaltningen går det att studera hur handlingsutrymmet får betydelse för vilket bemötande män och kvinnor får. Undersökningen går därför vidare till den empiriska analysen.

---

<sup>135</sup> Allwood, Carl Martin (2000) "Kulturell och social påverkan. Några förutsättningar för tvärkulturella möten i Allwood" i Allwood, Carl Martin & Franzén, Elsie C (red) *Tvärkulturella möten*. Stockholm: Natur och Kultur. s. 55f

<sup>136</sup> Allwood, Carl Martin (2000) s. 58-59

<sup>137</sup> Kamali (2002) s. 44, Soydan (1994) s. 34, Schierenbeck (2003) s. 38f

## 5. Analys: Kvinnor, män och jämställdhet

### 5.1 Inledning

I denna analysens första del kommer uppsatsens första frågeställning att besvaras, frontlinjebyråkraternas tolkningar av jämställdhet analyseras och diskuteras utifrån det feministiska teoretiska ramverket. Avslutningsvis kopplas tolkningarna till de genuspolitiska idealtyperna för att undersöka om tolkningarna kan ses som *omfördelande* eller *erkännande*. De tolkningar som frontlinjebyråkraterna ger uttryck för fungerar som grund för kapitel 6 där analysen går vidare och undersöker hur handlingsutrymmet får betydelse och tjänstemännen bemöter män och kvinnor.

### 5.2 När verkligheten behöver andra tolkningar och jämställdheten likaså

Ett jämställdhetsarbete är inte något som uppstår i tomma intet, utan det kräver formuleringar och riktlinjer för vad ett sådant arbete ska innebära för verksamheten. För att det ska finnas ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam grund att stå på formuleras policy kring jämställdhet. Både arbetsförmedlare och samhällsväglare arbetar efter jämställdhetspolicys och analysen börjar därför med att undersöka hur frontlinjebyråkraterna upplever och tolkar dem och vilken betydelse de lägger in i jämställdhetsbegreppet.

Under intervjuerna gav några av frontlinjebyråkraterna uttryck för åsikten att jämställdhetspolicy är något som de aktivt förhåller sig till och som de har nytta av i sitt arbete på myndigheten. När en av frontlinjebyråkraterna ombads att utveckla vad hen ansåg var användbart för arbetet med klienterna knöt hen det till de lika villkor som ska finnas för de olika könen.

Det som är uttalat från högsta håll tycker jag är vettigt, att kvinnor och män ska ta del av vår verksamhet och bemötas på lika villkor.<sup>138</sup>

Tolkningen är gemensam för samtliga frontlinjebyråkrater som anser att de har nytta av de jämställdhetspolicys som finns i sitt arbete. De utgår från en omfördelande syn där det är kvinnor och män som ska ställas jämnt och det är utifrån könsskillnader som orättvisor uppstår. Den omfördelande synen framträder också när frontlinjebyråkraterna diskuterar innehållet i policyn. Genom att problematisera kvinnors underordning i den privata sfären utgår de från att det i samhället finns en könsmaktsordning där män som grupp förtrycker kvinnor som grupp. Denna underordning finns i alla delar i samhället, den stannar inte i den offentliga sfären utan återfinns också i hemmet. När frontlinjebyråkraterna utvecklar

---

<sup>138</sup> Frontlinjebyråkrat citat 1(Citaten numreras i den ordning de kommer i texten)

diskussionen kring hemmet och familjen framträder en familjesyn som utgår från den heterosexuella kärnfamiljen.

De [jämställdhetspolicys] stämmer bara när det gäller arbete och utbildning. De har vissa behov i alla fall, i hemmet och annars i livet. Det finns ju ett kök därhemma. Och en toalett som ska städas.<sup>139</sup>

Den privata sfären ses av frontlinjebyråkraterna som en plats där kvinnorna tar ett större ansvar än de män som de lever tillsammans med och som en plats där ojämställdhet råder. För att kvinnan ska frigöras och bli självständig måste hon också frigöras i hemmet, det räcker inte med att hon frigörs i den offentliga sfären. Behovet av frigörelse konstrueras hos frontlinjebyråkraterna som universellt, gruppen kvinnor förtrycks av gruppen män på alla plan, i alla relationer. Det obetalda arbetet som utförs i hemmet är något som hindrar kvinnors frigörelse, de har inte någon möjlighet att skilja sig eftersom de inte har en egen försörjning, utan blir de beroende av sin man. Detta menar frontlinjebyråkraterna är vanligt hos invandrarkvinnor.

På ett sätt är det svårare att jobba med kvinnor, hemsituationen är så begränsande för de här kvinnorna, man känner att det ligger någon kontroll av deras vardag, någon som kontrollerar dem på något sätt.<sup>140</sup>

Jag tycker de ska komma mycket fortare i arbetslivet och göra något, de som vill. De är väldigt isolerade och hemma med sina barn, de hinner inget annat än hämta och lämna på dagis om barnen går där överhuvudtaget. De kvinnorna borde man göra något åt, men de måste vilja det själva och frågan är om de vill.<sup>141</sup>

Att det handlar om arrangerade äktenskap där en man ”tagit hit” kvinnan är också något som frontlinjebyråkraterna upplever som problematiskt och något som hämmar kvinnan. De erkänner skillnader inom gruppen, men ser också att det är genom arbete som vägen till självständighet går.

Det är så lätt när en kvinna kommer hit och blir gift och blir helt dominerad av mannen. Det var en man som kom och ville ha en fullmakt så att han kunde hantera alla hennes ärenden. Att du via språket kan få en plats i samhället, att du kan se annat än din familj. Det kan man se på svenska kvinnor också, när börjar de skilja sig? Jo, när de börjar jobba. När man inser att man kan skilja sig. För att kvinnor ska ha ett eget val måste de kunna stå på egna ben.<sup>142</sup>

Både synen på familj och det betalda arbetets roll kan härledas till en omfördelande syn, familjen är en förtryckande institution och det betalda arbetet möjliggör frigörelse.

När frontlinjebyråkraterna ombeds att utveckla och berätta vad som står i de jämställdhetspolicy de arbetar efter, framkommer det att endast ett fåtal av frontlinjebyråkraterna har läst

---

<sup>139</sup> Frontlinjebyråkrat citat 2

<sup>140</sup> Frontlinjebyråkrat citat 3

<sup>141</sup> Frontlinjebyråkrat citat 4

<sup>142</sup> Frontlinjebyråkrat citat 5

dem. Skälen till att frontlinjebyråkraterna valt att inte läsa policyn varierar. En av frontlinjebyråkraterna anger sitt feministiska engagemang som skäl. Hen menar att den feministiska analys hen har genomsyrar alla beslut och allt agerande i hens yrkesutövning och att det gör det onödigt att läsa jämställdhetspolicys. Frontlinjebyråkraten förutsätter helt enkelt att hen och organisationen har samma syn på jämställdhet.

Jag har inte läst dem, jag bryr mig inte om dem. Jag tror jag kör mer efter min policy än kommunens policy, men jag utgår från att det är samma som jag tycker och vad förvaltningen säger. Vi har vettigt folk i vår förvaltningsledning så jag utgår från att de gjort ett bra jobb.<sup>143</sup>

En annan frontlinjebyråkrat menar att det är så självklara saker som står i policyn, att hen inte behöver läsa dem så noga. Genom att hen inte läser jämställdhetspolicys, finns de inte heller närvarande i arbetet och vardagen på myndigheten.

De ändras ju inte. Det känns som att det är samma år från år. Det är inte så att vi pratar om det, jag kan inte minnas när vi diskuterade en sådan policy och vad vi menar och vill med det. Att man inte ska kränka någon på grund av sexuell läggning eller kön. För mig är det så självklara saker.<sup>144</sup>

Argument om att det är så självklart att behandla alla jämställt och att de därför inte behöver läsa policys framförs av flera frontlinjebyråkrater. Vad som dock förenar dessa är att de på frågor som rör betydelsen av jämställdhet och tolkningar av jämställt bemötande, talar om jämlikhet och inte jämställdhet. Deras tolkning av jämställdhet utvidgas till att innefatta jämlikhet mellan alla människor, inte bara män och kvinnor. Det kan ses som en erkännande syn, att jämställdhetsbegreppet inbegriper diskriminering på grund av såväl kön som ras. Kvinnor påverkas inte bara av att tillhöra gruppen kvinnor, utan även hennes bakgrund och ras spelar in. Som en frontlinjebyråkrat uttrycker det:

Ärligt talat har jag aldrig tänkt eller engagerat mig jättemycket i sådana frågor utan tycker att alla ska behandlas likvärdigt. Det ska inte vara någon skillnad på om du är invandrarkvinna eller svensk eller om du är en man eller om du kommer från Afrika. Det är en människa vi pratar om. Det är något som är självklart för mig och har alltid varit. I min arbetsroll också. Det bara finns där.<sup>145</sup>

Samtidigt som frontlinjebyråkraterna anser att det är så självklart att vara jämställd och agera jämställt att de inte behöver läsa jämställdhetspolicys, ger ett par av dem uttryck för att jämställdhetsfrågor ges för mycket plats i diskussioner kring verksamheten och yrkesrollen, att det blir ”för mycket”.

---

<sup>143</sup> Frontlinjebyråkrat citat 6

<sup>144</sup> Frontlinjebyråkrat citat 7

<sup>145</sup> Frontlinjebyråkrat citat 8

Det tjatats om jämställdhet, det är väl för fan, det är så uppenbart för mig. Varför lägga ned så mycket tid och möda för så många personer. Det känns inte som att det här är en hjärtegrej när det är så uppenbart för en.<sup>146</sup>

Frontlinjebyråkraternas som citeras ovan har ett varierande intresse för frågan, men de förenas i att de inte anser att de behöver läsa jämställdhetspolicys för att jämställdhet är en självklarhet för dem. Dock ser deras tolkningar av jämställdhet olika ut. Några frontlinjebyråkrater har en feministisk tolkning av jämställdhet där de ser att män som grupp förtrycker kvinnor som grupp, ett flertal frontlinjebyråkrater likställer jämställdhet med jämlikhet och utvidgar det till att inte bara handla om orättvisor mellan könen. Den frontlinjebyråkrat som citeras ovan, pratar om att hen inte är intresserad av jämställdhetsfrågor, men anser också att det är så självklart för hen att tänka och agera jämställt.

Ovanstående kan knytas till jämställdhetsbegreppets problematik – att det är ett begrepp som är öppet för tolkning och kan ges olika innebörd i olika kontexter. Detta kan illustreras med det svar som en av frontlinjebyråkraterna ger på frågan om vad jämställdhet innebär.

För mig handlar inte jämställdhet om att dela barndagar 50/50 eller att du ska diska tre gånger och jag tre gånger. För mig handlar det nog mer om, att för mig rent privat att känna mig jämställd med den jag lever med. Det handlar inte om de här principerna utan om hur det fungerar för oss. För det handlar ju om hur man upplever det, eller hur? På jobbet upplever jag inte heller att jag är ojämsställd.<sup>147</sup>

För frontlinjebyråkraten är inte jämställdhet något som handlar om en jämn fördelning, utan om en känsla av att vara jämställd även om det inte omsätts i praktiken. Även om ovanstående inte direkt kan härledas till en omfördelande eller erkännande syn, är denna tolkning relevant att diskutera utifrån begreppet som sådant. Genom att begreppet är öppet för tolkning och går och fyllas med olika innehåll, blir det också något som kan tolkas utifrån en ”känsla.” Flera frontlinjebyråkrater menar att jämställdhet är naturligt för dem. Denna övertygelse återkommer både hos frontlinjebyråkrater som utgår från en omfördelande syn och de som har en erkännande tolkning. Att vara jämställd ses som självklart och något man givetvis är, en åsikt som finns hos både övertygade feminister och hos de som anser att jämställdhetsfrågorna får för mycket uppmärksamhet. Det spelar inte heller någon roll om de har läst jämställdhetspolicys eller inte. Detta kan och bör förstås utifrån jämställdhetsbegreppets hegemoniska position i Sverige och dess öppna tolkning. Jämställdhet är en del av det som bygger den ’svenska identiteten’ och som tjänsteman i

---

<sup>146</sup> Frontlinjebyråkrat citat 9

<sup>147</sup> Frontlinjebyråkrat citat 10

verksamheter som dessa är det snudd på otänkbart att inte vara för jämställdhet. Även det att jämställdhet upplevs som något som man självklart är gör att alla kan vara jämställda.

Jämställdhet behöver inte handla om att fördela makt och resurser lika mellan män och kvinnor, utan om en känsla av att vara jämställd. Detta kan illustreras av en frontlinjebyråkrats svar på frågan om hen använder jämställdhetspolicys i sitt arbete:

Jag använder mitt sunda förnuft, det är inget jag behöver läsa mig till. Det tillhör vanligt bondförnuft. Det blir bara en massa fina ord, den verklighet jag befinner mig handlar verkligen om att behandla alla likvärdigt, jämställt och rättvist. Det behöver jag inte läsa en massa om. Det känns inte angeläget, jag vet vad jag gör ändå. Det känns som att när de suttit och pratat om det här, vad är det ni säger egentligen?<sup>148</sup>

I och med att det ses som självklart att vara jämställd, menar frontlinjebyråkraten att det handlar om ”bondförnuft” och inget som hen behöver utbildas i eller prata om. Hos frontlinjebyråkraten blir tolkningen av jämställdhet en fråga om vad frontlinjebyråkraten anser vara vettigt – vilket inte är säkert att det överensstämmer med vad som står i jämställdhetspolicys och den jämställdhetspolitik som beslutas av folkvalda politiker.

Jämställdhetsbegreppets problematik är också något som flera frontlinjebyråkrater kom in på under intervjuerna, att det inte alltid är lätt att vara överrens om vad jämställdhet är.

Alla sitter med sina bilder av att vara jämställd, vad det innebär att vara man och kvinna. Jag är skeptisk till att något blir av för att vi säger att vi ska göra det. Vi måste ha något gemensamt att förhålla oss till.<sup>149</sup>

Citatet visar den komplexitet som följer med jämställdhetsbegreppet, att frontlinjebyråkraten upplever att de inte delar samma bild av vad jämställdhet är. En frontlinjebyråkrat frågar sig hur de ska kunna ge klienterna ett jämställt bemötande, när de inom arbetsgruppen inte har samma syn på jämställdhet. Att det skulle underlättas av de jämställdhetspolicys som finns framtagna för just det ändamålet, är något som inte ses som självklart hos frontlinjebyråkraterna. Istället ser de att det finns ett glapp mellan teori och praktik, mellan policys och verklighet.

En policy kan vara bara tomma ord om den inte implementeras, om det inte täcker behoven. Den kan kallas verklighet, men den kanske inte är verkligheten. Verkligheten är allt i mitt arbete och jämställdhet är en av huvudingredienserna av hur jag förhåller mig till andra, oavsett nationalitet, ideologier, kön och färg.<sup>150</sup>

Frontlinjebyråkraten tolkar jämställdhet utifrån den arbetssituation hen befinner sig i. För frontlinjebyråkraten handlar jämställdhet om att behandla alla jämlikt oavsett ras, kön eller nationalitet. Den tolkning som hen utgår ifrån, att verkligheten är mer komplex än vad som

---

<sup>148</sup> Frontlinjebyråkrat citat 11

<sup>149</sup> Frontlinjebyråkrat citat 12

<sup>150</sup> Frontlinjebyråkrat citat 13

framstår i jämställdhetspolicys, gör att frontlinjebyråkraten inkluderar fler gruppstillhörigheter än kön i jämställdhetsbegreppet. Här ges kvinnor ras och invandrare ges kön. Det frontlinjebyråkraterna ger uttryck för kan ses som att det finns ett glapp mellan den verklighet som beskrivs i policys och det som frontlinjebyråkraterna upplever som en verklighet. En annan frontlinjebyråkrat beskriver det som ”svårt”:

Jag tycker det där är jättesvårt eftersom behoven är så individuella, verkligheten är mer komplicerad som sådan.<sup>151</sup>

Frontlinjebyråkraterna upplever att den svenska synen på jämställdhet inte alltid går att tillämpa i verksamheten, att det inte stämmer med klienternas behov. Här återkommer glappet mellan policys och verkligheten.

För att underlätta att kvinnor kommer ut får man jobba på en helt annan nivå, medvetenheten hos de som kommer här är väldigt låg. Nej inte låg, men uppfattningen om de här sakerna är en helt annan, de kommer med en kulturell syn som skiljer sig. Men när man pratar om de här sakerna och hur det fungerar blir kvinnorna väldigt glada att de fått information, att man har pushat åt det hållet. Sedan kan man ju träffa väldigt fina och mjuka män som hjälper sina fruar, absolut. Men det är ju speciellt här för att det kulturellt ser så olika ut, vi har kommit långt i Sverige, vi är medvetna om de här sakerna.<sup>152</sup>

Den tolkning som frontlinjebyråkraten ger uttryck är återkommande hos frontlinjebyråkraterna. Det kan tolkas som att de har en erkännande syn, att de ser att kvinnors behov skiljer sig och ser olika ut beroende på bakgrund. Frontlinjebyråkraterna anpassar vad de fyller jämställdhetsbegreppet med efter den befolkning de möter. Ytterligare en tolkning är att frontlinjebyråkraterna ger uttryck för att jämställdhet är något en svensk självklart är, men att denna jämställdhet inte är lika självklart hos de invandrarklienter de möter. Frontlinjebyråkraterna menar att kulturella faktorer gör att de invandrarkvinnor hen möter är mindre medvetna om att de är ojämsställda än svenska kvinnor.

### **5.3 Man är inte bara kvinna**

De flesta av frontlinjebyråkraterna uttrycker ett stort engagemang och intresse för hur ett jämställdhetsarbete kan se ut i ett område som Norra Botkyrka. Språkförbistring, kulturkrockar, invandrades utsatta position, svårighet att komma in på arbetsmarknaden och kulturella skillnader är frågor som frontlinjebyråkraterna stöter på i sitt dagliga arbete i mötet med klienterna. När detta knyts till diskussioner om mäns och kvinnors villkor blir det tydligt att frontlinjebyråkraterna ser att klienternas bakgrund spelar in. På frågan om de ser att det finns kulturella skillnader beroende på invandrarbakgrund är det endast ett fåtal

---

<sup>151</sup> Frontlinjebyråkrat citat 14

<sup>152</sup> Frontlinjebyråkrat citat 15



frontlinjebyråkrater som uttrycker att det kan finnas problem med att prata om invandrare som kollektiv, de flesta av frontlinjebyråkraterna återkommer till att det finns skillnader mellan invandrarklienterna och det svenska. En frontlinjebyråkrat menar att den ojämställdhet som tenderar att tillskrivas invandrare är lika vanlig hos svenskar, men att de är bättre på att maskera det.

Det känns obekvämt att prata om etniska grupper som en klump. Att det är problematiskt med jämställdhet gäller inte bara invandragrupper, utan också svenskar, men det blir så att invandrare får klä skott. Svenskar vet vad man får säga och inte och gör det, men invandrare gör inte det. Fast det går till på samma sätt hemma.<sup>153</sup>

Genom att frontlinjebyråkraten knyter det till den privata sfären utgår hen från en omfördelade syn på jämställdhet, att det är en könsmaktsordning som skapar könliga orättvisor och inte att det handlar om kulturella faktorer. Ojämställdheten finns i alla heterosexuella familjer, även om vissa familjer döljer det bättre än andra.

När frontlinjebyråkraterna talar om den offentliga sfären ser de att skillnader hos klienterna i stor utsträckning handlar om klasstillhörighet och utbildning, att det inte är en fråga om kultur eller kön i första hand.

Jag tror egentligen att det handlar mindre om etnisk bakgrund utan mer om vilken klassbakgrund man har. En hel del av de kvinnor som kommer från Östeuropa och hit har ofta en lärd och mer akademisk bakgrund och har mer förstått vad vi är till för, de är här inne för att lära sig och förstå hur fixar jag till det här. Medans många andra som kommer från kanske mer illitterata bakgrunder har den där inställningen att vi ska ta hand om dem, att vi ska göra saker åt dem. Och det vill jag inte påstå att det är en skillnad mellan män och kvinnor, utan om vilken bakgrund man har.<sup>154</sup>

Några av frontlinjebyråkraterna menar att det finns problem med att se invandrare som en enhetlig grupp som delar samma behov och bakgrund, att det riskerar att skapa bilder av att invandrare är en homogen grupp och att det därför inte är ett begrepp som de vill använda.

Jag tror att det nästan är bekvämt att klumpa ihop alla som är invandrare. Tänk om man skulle göra så med alla européer. Det är helt gale.<sup>155</sup>

En frontlinjebyråkrat kommer också in på att hen själv levde i ett muslimskt land, men att hen inte har med de värderingarna att göra. Flera av frontlinjebyråkraterna som själva har en invandrarbakgrund återkommer i intervjuerna till att de inte delar de värderingar som deras landsmän eller religiösa ursprung står för, att de har, som en frontlinjebyråkrat uttrycker det, ”en mer svensk syn på kvinnor”<sup>156</sup>. Här ger frontlinjebyråkraterna uttryck för en syn på att

---

<sup>153</sup> Frontlinjebyråkrat citat 16

<sup>154</sup> Frontlinjebyråkrat citat 17

<sup>155</sup> Frontlinjebyråkrat citat 18

<sup>156</sup> Frontlinjebyråkrat citat 19

man som svensk självklart är jämställd, men något som många invandrare inte är. En förtryckande kvinnoyn knyts till religiösa och kulturella faktorer och ses inte som något som kan förklaras utifrån en könsmaktsordning. Den syn som frontlinjebyråkraterna ger uttryck för utgår från ett erkännande perspektiv. De ser att människor inte delar samma villkor för att de tillhör ett visst kön, utan att andra gruppstillhörigheter som klass och ras kan ha en större betydelse.

Att det kan finnas problem med de mer eller mindre uttalade normer som invandrarna möter i kontakten med myndighetssverige diskuterar flera frontlinjebyråkrater, det som kallas kulturmöten och som uppstår mellan majoritetssamhället och invandrarklienten.

Frontlinjebyråkraterna menar att det är komplicerat för klienterna att förhålla sig till och bli en del av det som majoritetssamhället kräver. En av frontlinjebyråkraterna menar att det i Sverige finns en ”jämställdhetsnorm” och att denna norm är något som invandrarklienterna inte delar.

För att inte tala om alla nya kulturer som har kommit som helt plötsligt ska vara överens med det här majoritetssamhället som vi alla tillhör. Att de ska hålla med om de här sakerna. Och det kan jag säga att de inte gör.<sup>157</sup>

Som det konstaterades ovan protesterar en del av frontlinjebyråkraterna mot att det går att tala om invandrare som en given grupp. Men när frontlinjebyråkraterna talar om sina klienter visar det sig att en övervägande del av frontlinjebyråkraterna ger uttryck för att det finns kulturella skillnader hos den grupp de arbetar med. Dessa skillnader påverkar också deras arbete, som en frontlinjebyråkrat uttrycker det: ”Visst finns det kulturella skillnader och ibland är det sitt eget hinder också.”<sup>158</sup> Detta härleder en frontlinjebyråkrat till hur kvinnors villkor skiljer sig beroende på bakgrund.

Där ser man skillnad på vilket land man kommer ifrån. Sedan vad man har för familjebakgrund, många kanske hålls tillbaka i sin närmiljö. Man kanske vill, men det fungerar inte för det finns ingen som stöttar. Och då ser ju jag det som att det är vår uppgift att stötta.<sup>159</sup>

När det kommer till skillnader i synen på jämställdhet och kön menar frontlinjebyråkraterna att det inte går att se kvinnor som en enhetlig grupp med samma behov, att synen på jämställdhet skiljer sig mellan olika grupper av kvinnor.

Invandrarkvinnor är väldigt mycket att de ska fråga sin man. De tar inte direkt egna beslut utan ska fatta beslut när hon talat med sin man. Där kan man känna att de är mer styrda av männen och inte tar beslut själva. [...] Svenska tjejer vet mer vad de vill. Naturligtvis är de väldigt

---

<sup>157</sup> Frontlinjebyråkrat citat 20

<sup>158</sup> Frontlinjebyråkrat citat 21

<sup>159</sup> Frontlinjebyråkrat citat 22

mycket mer hjälplösa, men det har ju med språk och en massa andra saker som hur de är vana att leva som inte alltid är likt våra alla gånger.<sup>160</sup>

Flera frontlinjebyråkrater exemplifierar skillnader i beteende hos invandrarklienter med att när det kommer ett heterosexuellt par är det oftast mannen som talar. Ibland är det inte helt klart om skillnaderna i synen på kön bottnar i religion eller kultur. Frontlinjebyråkraterna kopplar det både till religion ”Muslimer kanske ofta har med sin man vid besök, de vill ha honom med och låter honom föra deras talan.”<sup>161</sup> och språkliga grupper ”Vad jag oftare tycker mig se inom arabisktalande grupper är att mannen oftare för kvinnornas talan.”<sup>162</sup>

Man ser ju olika grupper kvinnor som är självständiga, de som är ensamstående och jobbar och så finns det de som är beroende av sin man som skulle vilja skilja sig men det går inte för det är mot deras kultur eller religion eller vad det är. De är hemma och sköter hemmet och inget mer, de utbildar sig inte. De har bott i Sverige i 20 år och kan knappt säga hej.<sup>163</sup>

Frontlinjebyråkraterna återkommer till att det inte är mest rättvist att behandla alla lika. En frontlinjebyråkrat knyter det till de krav som ställs på klienterna för att de ska ha rätt till ekonomisk ersättning, att det här uppstår en konflikt mellan invandrarkvinnans intressen och det krav som samhället ställer på henne. Samhällets omfördelade syn som utgår från att det är mest rättvist att behandla alla lika, ställs mot en syn som ser det som mer rättvist att erkänna att olika kvinnor har olika behov.

I vissa kulturer är det helt normalt att mannen ska sköta allt och hon ska sköta barnen och inget annat. Hon ska vara hemma vid spisen och ingen annanstans. Och då blir det ju fel när de kräver av henne att hon ska börja plugga eller arbeta, då blir det ju konflikter både hemma och här då, varför ska hon göra det?<sup>164</sup>

Också det ’bagage’ som klienterna har med sig krockar med det svenska samhället, en frontlinjebyråkrat menar att det blir komplicerat i mötet med klienterna. ”Det finns ju olika vanor och lagar också i olika länder som de är vana att följa, månggifte till exempel.”<sup>165</sup>

Frontlinjebyråkraterna ger också uttryck för att det inte alltid är förenligt med organisationens omfördelade syn på hur kvinnor och män ska vara. Frontlinjebyråkraterna ger uttryck för en mer erkännande syn, att det i den verksamhet de befinner sig inte går att utgå från att kvinnor är en enhetlig grupp där alla delar samma behov. Flera av de kvinnliga frontlinjebyråkraterna blir också provocerade av det sätt de möts på av invandarmän. De menar att männen inte tar dem i hand eller att en del män till och med vägrar tala med frontlinjebyråkraten för att hon är kvinna, något de menar beror på kulturella och religiösa faktorer. En frontlinjebyråkrat

---

<sup>160</sup> Frontlinjebyråkrat citat 23

<sup>161</sup> Frontlinjebyråkrat citat 24

<sup>162</sup> Frontlinjebyråkrat citat 25

<sup>163</sup> Frontlinjebyråkrat citat 26

<sup>164</sup> Frontlinjebyråkrat citat 27

<sup>165</sup> Frontlinjebyråkrat citat 28

berättar att de hänt att hon kallat in en manlig kollega: ”Det kan vara riktigt svårt om det är en man från en främmande kultur där mannen bestämmer och det har hänt att jag tagit in en karl.”<sup>166</sup> Frontlinjebyråkraterna återkommer också till att även om de inte delar invandrarklienternas syn på vilken roll en kvinna ska ha i förhållande till mannen, måste de acceptera det. Resonemanget utgår från att de genom att arbeta i den kontext de gör lär sig hantera de kulturella skillnader som finns.

Det handlar om att kunna känna de kulturella skillnader för kvinnor som kommer från olika delar av världen, vi har hundratals religioner och många kulturella skillnader. Att det inte går att skaka hand med en muslimsk kvinna som man, man måste vara medveten om sådana skillnader och det behöver inte vara något negativt. Det är bara att acceptera att det är kvinnans tro, där finns det väldigt kulturella attityder och där finns det inget fel eller rätt enligt mig. Det är hennes tro och hon förtjänar den respekten.<sup>167</sup>

Gruppen kvinnor upplevs inte av frontlinjebyråkraterna som enhetlig, utan det finns skillnader, beroende på kvinnans kulturella eller religiösa bakgrund. Dock konstrueras gruppen invandrarkvinnor som enhetlig när den ställs mot svenska kvinnor, då upplöses de kulturella och religiösa skillnader som tidigare erkänts och invandrare konstrueras som en enhetlig grupp.

Det är klart att det är lättare att handlägga en svensk kvinna än en invandrarkvinna, där har man ju redan så mycket givet.<sup>168</sup>

Genom att se svenska kvinnor och invandrarkvinnor som två separata grupper med olika egenskaper och förutsättningar bildas ett ’vi och dom’, där frontlinjebyråkraterna tillsammans med de svenska kvinnorna tillskriver sig en svenskhet. Mot denna svenskhet ställs de kulturella attribut som invandrarkvinnorna ses som bärare av och som gör att de ses som en enhetlig, icke-svensk grupp.

Där invandrarkvinnorna ses som en grupp som är mer förtryckta än svenska kvinnor och som tar större ansvar för hem och barn, är frontlinjebyråkraternas syn på invandarmän också något som gör att det finns skillnader inom gruppen män. Precis som svenska män är invandarmännen stressade av att vara arbetslösa, men inte primärt på grund av ekonomiska skäl. En frontlinjebyråkrat knyter det till normer kring att mannen är den som ska försörja sin familj.

Sedan kan jag väl tycka att det blir en större stress för de invandarmän vi träffar just som familjeförsörjare att de blir arbetslösa.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Frontlinjebyråkrat citat 29

<sup>167</sup> Frontlinjebyråkrat citat 30

<sup>168</sup> Frontlinjebyråkrat citat 31

<sup>169</sup> Frontlinjebyråkrat citat 32

Här konstrueras invandarmän som en grupp som ser att det är männens roll att försörja sin familj och som är bakåtsträvande i sin syn på vad som förväntas av män och kvinnor.

Det är ju mest kvinnorna som är utbildningsbenägna, männen har mer det här att de ska försörja familjen. Att det är skämmigt att gå på a-kassa och söka försörjningsstöd. Vissa grupper av kvinnor har mera en tendens att göra som män säger, att män i vissa grupper har en tendens att vara bakåtsträvande, att kvinnorna hålls tillbaka.<sup>170</sup>

Att invandrarkvinnor är mer förtryckta och kontrollerade än svenska kvinnor uttrycks explicit av flera frontlinjebyråkrater. Däremot ger de inte uttryck för att invandarmän är förtryckande i större utsträckning än svenska män. Den enda gången det händer är när invandramannen ställs i relation till invandrarkvinnan, då tillskriver frontlinjebyråkraterna männen en förtryckande roll. När frontlinjebyråkraterna talar om skillnader inom gruppen män är det istället andra skillnader som tillskrivs invandramännen.

Svenska män är mer en rak linje så här, invandramän kan vara antingen jättehetsiga eller jättefokuserade, det är sällan en svensk man. Men det har ju med deras humör att göra, de har ju ett helt annat humör. Många gånger kan de inte stoppa sin glädje, de börjar gapskratta. Och det tycker jag bara är härligt istället för att vara likadana jämt. Det är det som jag tycker är så fantastiskt med dem. Det är på gott och ont, ibland kan det vara jättejobbigt om det inte är något man kan lösa, då kan de verkligen visa hur fruktansvärt besvikna de är.<sup>171</sup>

Bilden av den förtryckta invandrarkvinnan är något som finns i stor utsträckning hos frontlinjebyråkraterna och de ger också uttryck för att de möter henne i sitt dagliga arbete, men den förtryckande invandramannen är inte närvarande på samma sätt. För att han ska finnas krävs det att han har en kvinna att ställas mot och att förtrycket är något som sker i den privata sfären, i familjen och i hemmet.

Efter att ha analyserat frontlinjebyråkraternas tolkningar av jämställdhet kan de nu kopplas till de idealtyper som presenterades under teoriavsnittet. Vad tolkningarna får för betydelse för verksamheten återkommer analysen till i nästa kapitel samt i den avslutande diskussionen.

---

<sup>170</sup> Frontlinjebyråkrat citat 33

<sup>171</sup> Frontlinjebyråkrat citat 34

**Figur 3:** Frontlinjebyråkraternas tolkning av genuspolitik

<b>Tema</b>	<b>Frontlinjebyråkraternas tolkning</b>	<b>Erkännande eller omfördelande?</b>
Syn på arbete	Kvinnor frigörs genom betalt arbete. Män ska också ta del av det obetalda arbetet.	<i>Överensstämmer med en omfördelande genuspolitik.</i>
Syn på kvinnor	Olika kvinnor har olika behov. Kvinnor är ingen enhetlig grupp. Invandrarkvinnor förtrycks i större utsträckning av sina män än vad svenska kvinnor görs.	<i>Överensstämmer med en erkännande genuspolitik.</i>
Syn på familj	Familj = kärnfamilj. Kvinnor förtrycks av män i den privata sfären. Vissa grupper är mindre jämställda än andra grupper, t.ex. invandrarfamiljer.	<i>Överensstämmer med en omfördelande genuspolitik till största del, men har också inslag av erkännande genuspolitik då den ser skillnader mellan grupper av kvinnor.</i>
Syn på rättvisa	Det är mer rättvist att se kvinnors olika behov än att behandla alla kvinnor lika. Om en kvinna ska få ett rättvist bemötande måste även andra grupptillhörigheter än kön vägas in.	<i>Överensstämmer med en erkännande genuspolitik.</i>

## **6. Analys: Handlingsutrymme – inte en fråga om, utan hur det påverkar**

### **6.1 Inledning**

I den vidare analysen undersöks hur tjänstemännens handlingsutrymme får betydelse för det bemötande som klienterna får. Genom att analysera varje relation för sig går det också att svara på frågan hur handlingsutrymmet får betydelse och vad det är som avgör huruvida frontlinjebyråkraterna väljer att ta det i anspråk eller inte. I analysens första del besvarade jag vilka tolkningar av jämställdhet som frontlinjebyråkraterna har. Det kommer också att kopplas till frontlinjebyråkraternas val att ta handlingsutrymmet i anspråk som analyseras i detta kapitel.

### **6.2 Om behovet av att hitta alternativ – regelverkets roll**

Analysen börjar med att undersöka hur frontlinjebyråkraterna uppfattar regelverk till form och innehåll. Är det användbart med de klienter de har? Hur tar de handlingsutrymmet i anspråk? Regelverket uppfattas hos flera frontlinjebyråkrater som ”fyrkantigt” och ”strikt”, men som något som de ändå anser vara nödvändigt för att ha något att luta sig mot och för att det ska

finnas en rättvisa för klienterna. Som en frontlinjebyråkrat uttrycker det ”Man ska bemöta alla på samma sätt.”<sup>172</sup>

Jag kan tycka att regelverket är lite fyrkantigt. Som ändringen av a-kassa och deltidsarbete. Att folk måste välja att bli arbetslösa. Det begränsar också att vi inte har möjlighet att ge ungdomar praktik. Annars har jag inga större bekymmer av regelverket, det är det jag lutar mig emot.<sup>173</sup>

Flera av intervjupersonerna talar om att de inte vill begå tjänstefel genom att bryta mot reglerna, att de vill kunna stå för vad de gör och att personliga intressen inte ska påverka. Regelverket fyller också funktionen att frontlinjebyråkraterna kan hänvisa till det om klienterna inte håller med om de beslut som fattas när det gäller till exempel barnomsorg eller arbetsmarknadsutbildningar.

Det kan bli en konflikt i de fallen där jag skickat en rapport till a-kassan, att jag har gjort den bedömningen att du inte har gjort ditt bästa, att du inte har sökt jobb eller att du faktiskt har tackat nej till ett jobb. Där lutar man sig mot regelverket, att min bedömning enligt regelverket är att du inte sökt de jobb du ska och uppfyller inte kraven.<sup>174</sup>

Regelverket möjliggör trots sin fyrkantighet att frontlinjebyråkraterna kan behandla klienterna rättvist, men också att de kan motivera sina beslut om klienten anser att de gjort fel.

Vi är här för att utföra ett arbete enligt vårt regelverk och det bryter vi inte emot. Jag har aldrig gjort det. Det här handlar inte om personliga intressen och då är det viktigt att man är korrekt.<sup>175</sup>

Dock visar sig komplexiteten med regelverket när frontlinjebyråkraterna talar om hur de tycker att regelverket stämmer med de behov som deras klienter har. Samma frontlinjebyråkrat som ovan talade om att hen aldrig avviker mot regelverket, pratar också om ”kryphål” i regelverket.

Regelverket sitter där, man vet vad man får och inte får. Sedan kan man ju försöka hitta kryphål, då får man försöka hitta alternativ. Om en vill ha en barnskötarutbildning så har inte vi det för att det inte är ett bristyrke, då kan jag kanske gå in med en praktikplats istället. Det kanske inte är ett kryphål, utan mer att se alternativen.<sup>176</sup>

Här ser frontlinjebyråkraten att det går att hitta ”alternativ” för att tillgodose de behov som hen ser att en klient har, men som inte går att lösa inom ramen för regelverket. När regelverket diskuteras i relation till invandrarklienterna ses det inte längre som något som de inte kan avvika ifrån, utan det blir ett hinder som går att kringgå. Rättvisa blir i den här kontexten inte att behandla alla klienter lika. En arbetsförmedlare talar om att klienterna inte alltid förstår hur viktigt det är att lära sig det svenska språket och att regelverket hindrar att sätta in åtgärder.

---

<sup>172</sup> Frontlinjebyråkrat citat 35

<sup>173</sup> Frontlinjebyråkrat citat 36

<sup>174</sup> Frontlinjebyråkrat citat 37

<sup>175</sup> Frontlinjebyråkrat citat 38

<sup>176</sup> Frontlinjebyråkrat citat 39

Ibland kan man ta till praktik för att peppa folk att ta till sig språket. De har knackig svenska, men vill jobba inom någon verksamhet. Då vill vi att de på resans gång själv upptäcker att 'ska det här vara möjligt och ska jag utbilda mig måste jag ta tag i det här med språket'. Vi vet ju att språket är en ingång till jobb, men vi hindras av regelverket.<sup>177</sup>

Hade klienterna haft en annan bakgrund, hade antagligen inte frontlinjebyråkraterna valt att ta handlingsutrymmet i besittning och "hitta ett alternativ". Frontlinjebyråkraterna anser att regelverket inte alltid är anpassat efter invandrarklienternas behov.

Sammanfattningsvis kan frontlinjebyråkraternas syn på regelverket sägas vara något nödvändigt, trots att det kan upplevas som stelt. Det kan kopplas till synen på rättvisa – att det som ses som mest rättvist inte behöver betyda att alla behandlas lika.

Vi gör så gott det går, man ska ju följa de här regelverken, men ibland är blir det lite konstigt. Ibland är det en individuell bedömning.<sup>178</sup>

Vad är det då som ligger bakom en individuell bedömning, vad är det som gör att frontlinjebyråkraterna väljer att ta ett beslut eller hjälpa en klient fast det egentligen inte är i linje med regelverket?

En samhällsvägledare talar om att det är svårt att säga nej ibland, att det känns "taskigt". Är det ett enkelt ärende kan det hända att hen väljer att hjälpa till, trots att det egentligen ligger utanför uppdraget.

Ibland är det svårt att bara säga nej till någon, som ibland kommer de och bara ber en titta om man har fyllt i rätt kryss eller så och då känns det taskigt att bara säga nej och då försöker man kanske förklara att vi får inte göra det här, men jag kan titta lite. Ibland är det väldigt svårt att avvisa någon.<sup>179</sup>

Denna hållning ger flera frontlinjebyråkrater på samma medborgarkontor uttryck för, att de trots att det ligger utanför deras arbetsuppgifter väljer att hjälpa klienterna med lättare uppgifter, något som diskuteras mer ingående under 6.3.

Även hos arbetsförmedlarna händer det att de gör undantag och inte tillämpar regelverket när det gäller invandrarklienter.

Där [tillämpningen av regelverket] kan man stöta på problem när det gäller de språksvaga svenskarna som kanske inte har förstått hur det fungerar. [...] Och där kan man säga att jag är lite blödig, att jag inte direkt slår på stora trumman och är det någon som har blivit avanmäld och kanske inte har förstått varför, då kan jag också ta en diskussion och fråga min kollega, tycker du att vi ska ta bort den här avanmälan. Och där är vi förmodligen jätteolika, med att ge folk en extrachans.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Frontlinjebyråkrat citat 40

<sup>178</sup> Frontlinjebyråkrat citat 41

<sup>179</sup> Frontlinjebyråkrat citat 42

<sup>180</sup> Frontlinjebyråkrat citat 43



Det är en outtalad policy att man mer friar än faller första gången för man vill ju skapa ett bra samarbete och har man markerat första gången att så säger reglerna och 'bappapap' blir det inget bra samarbete. Men nu brukar de sällan göra om det, utan gör det som förväntas av dem. Vi gör också en tydlig kommentar om vi valt att inte anmäla.<sup>181</sup>

Att arbetsförmedlarna väljer att kringgå regelverket relaterar de till de klienter de arbetar med, att det bygger på språksvårigheter och att klienterna inte alltid förstår vad som väntas av dem. De talar också om "den mänskliga faktorn", att det finns omständigheter som gör att frontlinjebyråkraten låter det hela passera. Dock betonar de att det endast sker denna gång, att de ställer krav på klienten att nästa gång måste denne "visa att de gjort vad de ska".

En frontlinjebyråkrat talar också om hur "akut" situationen är. Hen är också väldigt öppen med att det också är den enskilda klientens uppträdande som avgör om hen bryter mot reglerna.

En person som jag fattar tycke och förståelse för väljer jag mer att hjälpa än om det är en otrevlig person som uppträder illa. Då sitter det väldigt långt inne att hjälpa. Så är det tyvärr, men det är väldigt sällan som jag bryter mot reglerna.<sup>182</sup>

Här spelar frontlinjebyråkratens inställning till sin klient en stor roll, är en person otrevlig får den mindre hjälp än om den är trevlig. Även om det som frontlinjebyråkraten säger sker sällan, så är det noterbart att frontlinjebyråkraten är beredd att bryta mot reglerna ifall en person upplevs som sympatisk.

Frontlinjebyråkraterna väljer att ta handlingsutrymmet i anspråk då de gör bedömningen att det bidrar till att skapa en bättre relation med klienten och för att de har sympati med personen. Detta kan tolkas som att regelverket inte alltid är tillämpligt när det kommer till invandrarklienterna, att det inte fungerar med de behov som frontlinjebyråkraterna identifierat hos klienten. Genom att frontlinjebyråkraterna kan välja att ta handlingsutrymmet i anspråk och därmed kringgå regelverket för att klienten ska få hjälp eller inte bli av med eventuell ersättning, innebär det också att det uppstår en tydlig maktrelation. Klienten är utlämnad till frontlinjebyråkraten, om hen vill ta sig tid eller tycker att klienten har tillräckliga skäl för att inte ha gjort det den ska kan klienten slippa repressalier eller få hjälp med något den annars inte skulle få. Det blir därmed frontlinjebyråkratens tolkning som tillämpas istället för det som står i regelverket, den enskilda tjänstemannen får därmed ett avsevärt inflytande över situationen. Detta inflytande blir också påtagligt när en av frontlinjebyråkraterna berättar om att hen valt att inte tillämpa regelverket för att det är bäst för klienten.

---

<sup>181</sup> Frontlinjebyråkrat citat 44

<sup>182</sup> Frontlinjebyråkrat citat 45

Det har ju hänt att jag gjort det [avvikit] någon gång, att jag tagit ett beslut i all hast då chefen inte varit närvarande och det måste tas ett beslut och då har jag tagit det själv och hoppats på det bästa. För den arbetssökande blir det bästa i alla fall.<sup>183</sup>

Här är det frontlinjebyråkraten som avgör vad som är det bästa för klienten och om det gör att hen bedömer att regelverket kan kringgå. För klienterna innebär det att de får ett bemötande som skiljer sig från det bemötande de skulle fått om de haft en svensk bakgrund och att de därmed får mer hjälp än vad de annars skulle fått. Dock är det viktigt att påpeka att det är den enskilda frontlinjebyråkraten som gör denna bedömning och inte att det sanktionerats inom förvaltningen.

Sammanfattningsvis kan frontlinjebyråkraterna sägas ta handlingsutrymmet i besittning genom att kringgå regelverket när de gör bedömningen att de behov klienterna har inte sammanfaller med de regler och riktlinjer de ska arbeta efter. Invandrarklienternas bristande språkkunskaper gör att frontlinjebyråkraterna inte ställer samma krav på dem som svenska klienter. Även om frontlinjebyråkraterna ser regelverket som något nödvändigt för att de ska kunna utföra sitt arbete, väljer frontlinjebyråkraterna ändå att kringgå det om det enligt deras bedömning är det bästa för klienten. Här skiljer sig dock frontlinjebyråkraterna åt, en del menar att de aldrig skulle fatta beslut mot klientens vilja, medan andra väljer att tvinga klienterna för att de anser att det blir bäst för dessa. Frontlinjebyråkraterna väljer också att ta handlingsutrymmet i anspråk och kringgå regelverket för att de annars känner sig ”taskiga”.

### **6.3 Att vara människa i första hand – den dubbla rollen**

Både arbetsförmedlare och samhällsvägledare träffar ofta klienterna vid ett flertal tillfällen under längre perioder. Det gör att det utvecklas en relation mellan frontlinjebyråkraten och klienten, en relation som blir komplicerad då frontlinjebyråkraten representerar en myndighet med en målsättning som inte alltid är förenlig med den enskilda klientens behov. Det är också det som avses med den dubbla rollen, hur frontlinjebyråkraten uppfattar och agerar i sin yrkesroll.

Hur uppfattar då frontlinjebyråkraterna sin position? Under samtalen kommer frontlinjebyråkraterna snabbt in på att det i deras yrkesroll inte alltid är klart vad positionen innebär. En av samhällsvägledarna menar att hen ofta tar medborgarens parti då arbetsuppgifterna utgår ifrån vad medborgaren vill ha hjälp med.

---

<sup>183</sup> Frontlinjebyråkrat citat 46

Jag har två roller, medborgaren mot kommunen då de kommer hit och klagar på kommunen. Men jag ska också vara lojal mot kommunen har jag fått höra, att vi inte ska baktala kommunen och att vi ska representera kommunen. Det är lite svårt ibland när jag tycker att någon gör ett dåligt jobb. Ibland ser jag mig som medborgarens röst mot kommunen och ibland som förvaltningen. Det är ju medborgarna som kommer hit med ett ärende och vill överklaga kommunen, det blir oftast medborgaren.<sup>184</sup>

Även arbetsförmedlarna uttrycker att deras uppdrag inte alltid är klart, en arbetsförmedlare menar att hen ser sig mer som en ”serviceperson än en myndighetsperson”. Hen menar också att uppdraget som myndighetsperson är komplicerat just på grund av befolkningssammansättningen, vilket blev särskilt påtagligt när hen började arbeta i Botkyrka.

Det blev en konflikt mellan att vara en serviceperson och en myndighetsperson, men det där har man på något sätt lärt sig att leva med. Man kan använda det på olika sätt. Jag är här för att hjälpa folk i första hand, inte för att sätta dit dem.<sup>185</sup>

Även om frontlinjebyråkraterna är noga med att påpeka att de i sin roll arbetar för en myndighet, tenderar deras tolkningar av sin position att bli något som orienterar sig mot klienterna. Som en av frontlinjebyråkraterna uttrycker det: ”Organisationen tar inte skada av att du gör ditt jobb lite extra och ger service.”<sup>186</sup>

Denna position kan förstås utifrån att de flesta frontlinjebyråkraterna aktivt valt att arbeta i området och med den befolkningssammansättning som finns, att det är här de kan göra nytta.

Mitt hjärta klappar mer för Salem och Botkyrka kommun än Lidingö till exempel. Jag lär mig något varje dag, man stöter alltid på nya problem, positiva tankar. Det var ett styrt val av mig, jag ville jobba här. Man kan göra så mycket, det är så jag känner.<sup>187</sup>

Vad det betyder att orientera sig mot klienten kan tolkas på olika sätt. En frontlinjebyråkrat menar ”jag sätter alltid klienten i första hand och gör inget som den inte vill”<sup>188</sup>, medan en annan ser det som att hen orienterar sig mer mot klienten även de gånger hen ”tvingar” klienterna till något, att det är för deras eget bästa som det sker. Även här är det frontlinjebyråkraternas syn på vad som är förnuftigast som tillämpas, något som möjliggörs av det handlingsutrymme som finns kopplat till yrkesrollen.

Jag tänker efter vad som är förnuftigast, då kanske jag går mot klienten för att jag kanske vet att det inte är bra och då beslutar jag något mot klientens vilja för att jag vet att det är bra för den, men då kanske den tycker att det är obehagligt. Jag tycker att jag arbetar för klienten fast det kan se ut som det är mot honom, men jag vill driva processen mot arbete så bra som möjligt.<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> Frontlinjebyråkrat citat 47

<sup>185</sup> Frontlinjebyråkrat citat 48

<sup>186</sup> Frontlinjebyråkrat citat 49

<sup>187</sup> Frontlinjebyråkrat citat 50

<sup>188</sup> Frontlinjebyråkrat citat 51

<sup>189</sup> Frontlinjebyråkrat citat 52

Flera av frontlinjebyråkraterna återkommer till att de känner att de vill hjälpa de människor som bor i Norra Botkyrka. De talar om att det är mötet mellan människor som är det viktigaste i deras arbete, att det också påverkar deras syn på sin roll som tjänsteman – att de är människor i första hand.

Självklart är vi tjänstemän, men vi är människor också, det handlar också om din syn på samhället och din ambitionsnivå. Vi är här för att kunna hjälpa människor som behöver det, i ett invandrartätt område är klasskillnader så djupa att du behöver inte vara expert för att kunna se det där, är du mottaglig kan du se väldigt tydligt. Har du en humanistisk människosyn påverkar det givetvis din roll som arbetsförmedlare.<sup>190</sup>

Frontlinjebyråkraternas syn på att de är människor i första hand och att de valt att arbeta i en kommun som Botkyrka påverkar också deras val att ta handlingsutrymmet i besittning och orientera sig mer mot klienten, att det sker på organisationens bekostnad.

Flera av samhällsvägledarna ger uttryck för att de upplever att det finns en konflikt inbäddad i yrkesrollen, att de inte alltid är den hjälp till självhjälp som de enligt uppdraget ska vara, utan upplever att de ibland passiviserar sina klienter. Det arbete som sker på medborgarkontoret fungerar också som en spärr för klienterna, att de inte behöver lära sig svenska eller att ”de inte behöver ta sig vidare”<sup>191</sup>. Samhällsvägledarna talar om att klienterna blir beroende av dem och deras arbete för att kunna klara kontakter med andra myndigheter och institutioner. Här syns det tydligt att relationen blir asymmetrisk och att det uppstår ett maktförhållande mellan frontlinjebyråkrat och klient.

Det är så bekvämt att komma hit, det är som bomull att få hjälp med allting. Det är lite handikappande också, det är en svår balansgång mellan att vara kommunens öppna famn som ska visa medborgarna att kommunen är trevlig och att faktiskt folk ska utvecklas eller nå någonstans, det tycker jag är det svåraste.<sup>192</sup>

Samma frontlinjebyråkrat ser också att klienterna har ett större behov än vad organisationens mål satts utifrån:

Klienten har mycket större behov tycker jag, de har många behov som ska tillfredställas innan de kan gå ut i jobb.<sup>193</sup>

Ett liknande resonemang kring glappet mellan de uppsatta målen och klienternas behov formulerar en av arbetsförmedlarna: ”De mål som formuleras av regeringen stämmer inte med

---

<sup>190</sup> Frontlinjebyråkrat citat 53

<sup>191</sup> Frontlinjebyråkrat citat 54

<sup>192</sup> Frontlinjebyråkrat citat 55

<sup>193</sup> Frontlinjebyråkrat citat 56

de behov vi ser här.”<sup>194</sup> Liknande tankar ger ytterligare en frontlinjebyråkrat uttryck för och hänvisar till den verklighet hen befinner sig i:

De som bestämmer har inte varit ute i verkligheten, de vet inte hur det ser ut i vår kommun. Och specifikt, nu vill inte jag döma ut de människor som bor i Botkyrka, men här finns det ett stort utbildningsbehov.<sup>195</sup>

Frontlinjebyråkraterna upplever att deras yrkesroll påverkas av den befolkning som finns i Botkyrka och sammansättningen gör att det finns en konflikt mellan organisationens krav och klientens behov. Det finns ett stort engagemang och patos för de klienter de arbetar med och att det ibland står i konflikt med det som organisationen står för, att den ”verklighet” som frontlinjebyråkraterna arbetar i inte är något som ”de som bestämmer” vet vad det innebär. Frontlinjebyråkraterna upplever att de är människor i första hand och inte myndighetspersoner. Precis som att frontlinjebyråkraterna menar att det i yrkesrollen är viktigt att vara människa, är det också viktigt att se att klienterna är människor.

Hur handlingsutrymmet tas i anspråk beror också på arbetsgruppen eller kontorets inställning till hur långt uppdraget sträcker sig. Under intervjuerna framkom att de flesta oklarheter och beslut stäms av i den närmaste arbetsgruppen, att de i de flesta fall inte behöver gå vidare till chefsnivå utan att den erfarenhet och kunskap som finns bland kollegorna räcker för att ett beslut tas. Frontlinjebyråkraternas inställning skiljer sig beroende på var de arbetar. På ett av medborgarkontoren strävar frontlinjebyråkraterna efter att vara konsekventa och tillämpa regelverket. En av frontlinjebyråkraterna menar att det inte går att hjälpa klienterna med sådant som ligger utanför deras uppdrag, de har tillräckligt mycket arbete ändå.

Jag följer genomgående de direktiv vi fått och ibland kanske man hade kunnat kasta ett getöga på det om det är lugnt, men då har jag försökt att vara konsekvent så de inte kommer och säger att du har hjälpt min väninna.<sup>196</sup>

Att andra kontor väljer att inte vara lika konsekventa är också något som samhällsvägledarna är medvetna om.

Det går rätt lätt snack mellan kontoren. Att folk kommer hit och säger i [ kontor X] gör de så här. Där vet jag att saker går igenom lättare än här. Så det är en skillnad mellan vad kontoren gör och det skapar irritation mellan personalen när det handlar om att legitimera fåniga och helt ologiska regler blir det svårare att legitimera att man ska göra det. Det skapar irritation när kunderna anklagar en för att inte göra sitt jobb när man säger nej till att hjälpa dem med saker vi inte ska göra.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Frontlinjebyråkrat citat 57

<sup>195</sup> Frontlinjebyråkrat citat 58

<sup>196</sup> Frontlinjebyråkrat citat 59

<sup>197</sup> Frontlinjebyråkrat citat 60

Att de olika kontoren har olika praxis, visar att valet att ta handlingsutrymmet i anspråk också är avhängigt av vilken kultur som utvecklas på arbetsplatsen. En frontlinjebyråkrat som nyligen börjat arbeta på ett av medborgarkontoren berättar att hen gör som de andra i arbetsgruppen.

Det här med vad man ska och inte ska beror på vem man frågar. Jag gör ju som de andra gör i och med att jag inte jobbat här så länge. När jag jobbade på Kontor X gjorde vi inte överklaganden, men det gör man här.<sup>198</sup>

Även arbetsförmedlarnas val att inte rapportera första gången en klient bryter mot reglerna, det de refererar till som ”en outtalad policy”, stöder också antagandet att arbetsplatskulturen spelar en avgörande roll. Valet att kringgå regelverket är därmed inte möjligt att se endast som ett val att orientera sig mot klienten, utan måste också ses i den kontexten valet sker.

Frontlinjebyråkraterna återkommer till att de känner att de kan hjälpa de människor som bor i Botkyrka vilka annars inte har de möjligheter som ’vi’ har. För myndighetsutövningen innebär det att arbetsförmedlare väljer att lägga mer tid på sina klienter eller att samhällsväglarna hjälper till med saker som egentligen går utanför deras arbetsuppgifter – att hen orienterar sig mer mot klienten på organisationens bekostnad. En arbetsförmedlare berättar:

Jag bokar alltid in extratid för jag vet att de har en massa frågor som inte bara rör jobb, det kan handla om ekonomi eller att nu har min a-kassa skrivit det här och jag menar det är folks finansiering som det handlar om, det är folks livsuppehälle. Då tar jag den tiden helt enkelt, om det handlar om att jag behärskar det, att man ringer till a-kassan och hör vad det är hon ska skicka in. Men det är ju i mån av tid.<sup>199</sup>

När en arbetsförmedlare utvecklar hur hen ser på sin roll mellan klienten och organisationen, menar hen att det i yrkesrollen ingår mer än att ”bara” förmedla arbeten.

Man kommer lite ifrån den traditionella arbetsförmedlarrollen och blir mer en socialsekreterare och kanske terapeut och psykolog ibland och man måste kunna ha den där förmågan.<sup>200</sup>

Även samhällsväglare för ett liknande resonemang, att de är beredda att hjälpa till med sådant som sträcker sig utanför deras arbetsuppgifter för att de tycker synd om klienterna och att de riskerar att bli utan ersättning.

Jag tycker synd om dem så då hjälper jag dem, fast det kan ju också vara så att om jag fyller i ett papper fel kan de ju få betala tillbaka så jag betonar det att om de vill ha en korrekt hjälp så ska de gå till Försäkringskassan. Det är väl lite sådant.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Frontlinjebyråkrat citat 61

<sup>199</sup> Frontlinjebyråkrat citat 62

<sup>200</sup> Frontlinjebyråkrat citat 63

<sup>201</sup> Frontlinjebyråkrat citat 64

Resonemang som ovanstående kan härledas till den relation som finns mellan klient och frontlinjebyråkrat, att det uppstår en ojämnbördig relation mellan två människor. Klienten är beroende av frontlinjebyråkraterns vilja att hjälpa till, att om frontlinjebyråkratern tycker synd om denne eller har tid att avsätta får klienten bättre hjälp. Som en frontlinjebyråkrat uttrycker det:

Intressanta ärenden eller trevliga människor får förmodligen lite mer service än det man bedömer som kanske inte riktigt viktiga saker eller folk som förväntar sig att man bara ska göra skitjobb åt dem.<sup>202</sup>

Graden på service bygger på hur trevlig frontlinjebyråkratern anser klienten vara eller hur mycket tid hen har att avvara. Det är inte något som kan anses särskilt avvikande eller unikt för de frontlinjebyråkrater jag intervjuat, att människor som upplevs som sympatiska bemöts bättre än de som upplevs som osympatiska lär vara ett faktum i de flesta sammanhang. Det som kan diskuteras är om det inte skapas ett 'vi och dom' mellan frontlinjebyråkrater och klienter som bottnar i såväl rollerna som klient och frontlinjebyråkrat, men också i vilka som behärskar språk och koder och som är svenska. Vad som anses som 'trevligt' kan också kopplas till majoritetssamhällets normer och vad som är ett svenskt beteende. Detta kommer att utvecklas mer ingående nedan när jag i analysen tar upp den tredje relationen, men det är ändå viktigt att nämna här för förståelsen av hur en kultur som sätts på arbetsplatser och mellan frontlinjebyråkrater påverkas av hur frontlinjebyråkraterna ser på klienterna och därmed på sig själva i yrkesrollen.

Påverkar då den dubbla rollen huruvida frontlinjebyråkraterna tar handlingsutrymmet i anspråk eller inte? Genom att de avsätter mer tid för att hjälpa klienterna än vad organisationen stipulerat kan det sägas att de behov frontlinjebyråkraterna ser att klienterna har, gör att de väljer att ta handlingsutrymmet i besittning för att kunna lägga mer tid på sina klienter och att det sker på organisationens bekostnad. Detta kan ses som något som gynnar klienterna, att de får mer hjälp och kan klara sig bättre i ett system som annars är anpassat för normen. Dock kan det, precis som flera av samhällsvägledarna gör, ifrågasättas om de stundtals stjälpmer mer än hjälper, att klienterna inte behöver lära sig svenska eller hur det fungerar i myndighetsverige. Dock finns det skillnader i på vilket sätt frontlinjebyråkraterna väljer att ta handlingsutrymmet i besittning. Vissa frontlinjebyråkrater menar att de aldrig skulle gå mot en klientens vilja, medan andra kan besluta mot klientens vilja då de anser veta bättre vad som är bra för klienten. När frontlinjebyråkraterna tar handlingsutrymmet i anspråk

---

<sup>202</sup> Frontlinjebyråkrat citat 65

och orienterar sig mer mot klienten sker det utifrån en syn på vad det innebär att vara människa, att den människan bryr sig om andra människor. Genom att frontlinjebyråkraten väljer att tvinga en klient till något för att hen anser sig veta vad som är bäst för klienten, blir det frontlinjebyråkratens tolkning av vad som är bäst som får genomslag i myndighetsutövningen, inte klientens eller organisationens.

#### **6.4 Att uppfostra i svenskhet och jämställdhet – invandrarklienten**

Mötet mellan frontlinjebyråkraten och klienten utgör den sista delen i den empiriska analysen. Även om frontlinjebyråkraterna själva har en annan bakgrund än svensk, blir de inom ramen för den byråkratiska strukturen i mötet med invandrarklienten representant för svensk kultur. Detta gör att mötet kan beskrivas som ett kulturmöte, där frontlinjebyråkraten och klientens förförståelser möts. I frontlinjebyråkraternas uppdrag ingår det också att de måste kategorisera klienterna, omvandla dem till fall. Ingen kategorisering kan ske i ett vakuum, utan det sker utifrån frontlinjebyråkraternas erfarenheter och förförståelser, men också genom de bilder och uppfattningar de har om olika grupper. Denna kategorisering är nödvändig för att de ska kunna sköta sitt arbete, men den innebär också att stereotypa uppfattningar och fördomar kan få genomslag i myndighetsutövningen. Därför fortsätter jag att analysera vad frontlinjebyråkraterna anser utmärker invandrade kvinnor och män? Skiljer sig invandrarklienter från svenska klienter och kan de se någon skillnad mellan grupperna? Ser frontlinjebyråkraterna att det finns kulturella skillnader?

Flera frontlinjebyråkrater menar att sättet att se på myndigheter och myndighetspersoner skiljer sig mellan invandrare och svenskar. Den bild som invandrarklienterna har med sig från sina hemländer stämmer inte med hur de svenska myndigheterna fungerar. En frontlinjebyråkrat kommer in på synen på myndigheter när hen diskuterar skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män.

Jag vet inte riktigt om det beror på om man kommer från korrumpierande samhällen eller inte, men jag skulle påstå att särskilt män från Mellanösten och en viss del Östeuropa är helt övertygade om att bara vi ville så kunde vi fixa en bostad åt dem. Om vi bara ville kunde vi fixa en massa saker, så de kan bli lite sura på att de inte får den hjälp de vill ha.<sup>203</sup>

Frontlinjebyråkraten menar att även om hen försöker förklara vilka befogenheter och vilket uppdrag som hen som myndighetsperson har, är det inte alltid som klienterna förstår.

---

<sup>203</sup> Frontlinjebyråkrat citat 66



Jag försöker förklara så gott det går, att vi hjälper er med kontakter så gott det går, det försöker man förklara, men sedan kan man se på vissa när de går härifrån att de fortfarande tror att det var den där sedelbunten som saknades eller brist på min vilja.<sup>204</sup>

Invandrarklienternas annorlunda syn på myndigheter framställs inte endast som något negativt, det ses också som något som gör arbetet roligare. En frontlinjebyråkrat berättar om klienter som har med sig ett paket kex när de kommer och förklarar det med att ”det är så de fungerar”.

Det spelar ingen roll att jag har sagt hundra gånger att hon inte behöver göra så för det är mitt jobb, hon måste lämna sitt kexpaket. Det är bara så. Om man då skulle neka att ta emot något så skulle de bli förtvivlade. Men pengar får de inte lämna. I deras länder är det ju så att det mutas på många ställen och det är bara så.<sup>205</sup>

En annan frontlinjebyråkrat ser det som ett uttryck för klienternas ”ödmjukhet” att klienterna kommer med presenter mer än att det handlar om mutor och menar att det är något som ”de har med sig”.

Det är så roligt, de kommer med mat du vet, jag har aldrig varit med om något liknande. Jag bakade de här i morse innan jag kom hit. Det är så urgulligt, det är ju ett sätt att visa kärlek och uppskattning och en enorm tacksamhet samtidigt som det är svårt att ta emot. Det blir så konstigt, jag försöker förklara att det här är ju mitt jobb också. Men för dem är det viktigt.<sup>206</sup>

Att invandrarklienterna har ett annat förhållningssätt och syn på myndigheter ses både som något negativt och något positivt. Det som dock förenar dem är att det är en inställning och ett beteende som skiljer sig från det svenska, något som invandrarna har med sig och som de inte kan låta bli att tänka eller att göra.

Språkets avgörande roll är något som frontlinjebyråkraterna återkommer till, såväl vad det gäller klienternas möjligheter att klara sig i samhället, som för hur det fungerar i yrkesrollen, hur de anpassar sin myndighetsutövning utifrån invandrarklienternas behov.

Det kan vara slitsamt rent mentalt att försöka hitta olika sätt att kommunicera, men jag tycker aldrig det är jobbigt utan det är utmanande att försöka. Tidigare har det fungerat med engelska där det inte fungerar med svenska. Här så kan det komma folk som bara pratat arabiska, men då är det händer och fötter och allt möjligt som man får prata med.<sup>207</sup>

Det kan vara jobbigt ibland med språket. Man sitter och förklarar och frågar om de förstår och de säger ja och nickar och sedan när de går säger de vad sa du nu igen och kan du ringa min kompis man så han kan förklara. Det är mest språksvårigheter som kan uppstå, det kan vara jobbigt att behöva prata på en barnnivå. Men det är roligt, man träffar olika nationaliteter och religioner.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Frontlinjebyråkrat citat 67

<sup>205</sup> Frontlinjebyråkrat citat 68

<sup>206</sup> Frontlinjebyråkrat citat 69

<sup>207</sup> Frontlinjebyråkrat citat 70

<sup>208</sup> Frontlinjebyråkrat citat 71

Citaten tar upp flera delar av det som gör frontlinjebyråkraternas relation till invandrarklienten komplex. Frontlinjebyråkraterna får ibland tala med ”händer och fötter” för att göra sig förstådd och även prata på en ”barnnivå”. Frontlinjebyråkraterna menar också att de utvecklar en talang för att förstå och prata ”dålig svenska”.

Det är många som behöver tolk här. En del klarar av att föra ett samtal och då är det okej för vi förstår väldigt dålig svenska här. Vi är vana vid det, vi förstår ganska knackig svenska.<sup>209</sup>

Även om en del av de frontlinjebyråkrater som inte talar andra språk än svenska säger att de använder tolk för att kommunicera med vissa klienter, genomsyras svaren av en inställning att de för det mesta lyckas göra sig förstådda trots klienternas låga språkkunskaper. Genom att ”prata med kroppen” och hålla det på ”en låg nivå” möjliggörs en kommunikation som frontlinjebyråkraterna bedömer vara rimlig.

Flera frontlinjebyråkrater kommer under intervjuerna in på att de i sitt arbete lägger ned mycket tid på att informera klienterna hur det fungerar i det svenska samhället.

Jag har min bakgrund i det här landet, jag kan förmedla vissa saker till dem på det sättet, hur det fungerar och så, på ett sätt som kanske i ett annat sammanhang skulle uppfattas som lite von Oben. Att vi klappar på huvudet och visar hur det fungerar i det här landet. Här gäller det verkligen att hitta en nivå, att det går in liksom.<sup>210</sup>

Frontlinjebyråkraten reflekterar över att det sätt hen bemöter klienterna på skiljer sig från hur hen skulle bemöta svenska klienter, men att hen ser det som sin uppgift att visa hur samhället fungerar. Det är något som frontlinjebyråkraterna återkommer till, att de i mötet med klienterna ser det som en del av myndighetsutövningen att informera och upplysa klienterna om vad som gäller i det svenska samhället, även om de inte kan kräva att klienterna ändrar sig.

Det kan vara svårt till exempel om de har stora sjalar och huvuddukar och burka och shada det har inte svenska kvinnor i allmänhet och det är väldigt svårt för dem att hitta en arbetsplats. Jag kan se det inre också, men om de ska ut och söka jobb och de vill arbeta i reception så vill inte företagen ha en beslöjad kvinna i reception, det är svårare för dem helt enkelt. Hur trevliga och kompetenta de än är. Vad tänker du om din sjal, kan du tänka dig att inte bära den på jobbet? Det kan ju inte vi bestämma om de ska göra eller inte.<sup>211</sup>

Flera av frontlinjebyråkraterna återkommer till att de också ställer krav på klienten, att de vill att den också tar sig vidare och att de ska lära sig något av besöket. I sin yrkesroll ser de också det som sin uppgift att ’utbilda’ klienterna.

---

<sup>209</sup> Frontlinjebyråkrat citat 72

<sup>210</sup> Frontlinjebyråkrat citat 73

<sup>211</sup> Frontlinjebyråkrat citat 74

Jag vill också ha ett visst engagemang av min kund i ett ärende, de kan inte sitta och prata i mobiltelefon när jag skriver deras överklagande, då pausar jag. Jag vill att de ska vara engagerande, främst för att de ska lära sig något av det vi gör. Det är ju hela idén tycker jag, du ska se vad jag gör för att du ska lära dig något av besöket. Jag tycker det är lite obehagligt, det är en del människor som kommer hit en gång i veckan och har gjort det sedan jag började.<sup>212</sup>

Frontlinjebyråkraterna menar att det i deras roll ingår att visa klienterna vad som gäller när de är i kontakt med myndigheter, när det kommer till formella krav som att söka arbete, men också mer informella krav som frontlinjebyråkraterna själva formulerar, som att de ska fylla i blanketter eller hålla tider.

Jag brukar fråga 'du vet väl vad du heter och var du bor och om det sedan är någonting som du inte förstår så hjälper jag dig jättegärna med det, men du får faktiskt skriva ditt namn.'. Och då kan de bli lite stötta i kanten en del.<sup>213</sup>

Det här med att hålla tider är lite blandat, det är ju inte svensk tid direkt. Svensk tid är ju att ett är ett, men här är det mer det gör väl inget att jag kommer tio minuter för sent, jag är ju här nu. Och då får man inte var med på ett möte om man kommer sent.<sup>214</sup>

Frontlinjebyråkraterna skiljer på vad de anser vara svenskt och vad som inte är det. De kulturella egenskaperna som tillskrivs invandrare, får genomslag i myndighetsutövningen. Frontlinjebyråkraterna tar på sig en roll som personer som ska uppfostra klienterna och lära dem vad som gäller i det svenska samhället, det som också diskuterades i kapitel 5. Frontlinjebyråkraterna pratar också om att "lägga det på en nivå så det går in", att denna nivå i andra sammanhang skulle kunna ses om paternalistisk, men som här blir det enda sättet att få klienterna att förstå. Det kan knytas till förståelsen av jämställdhet som en markör för svenskhet, hur de resonerar kring sin roll som myndighetsperson och hur de arbetar för jämställdhet.

Jag försöker att peppa och upplysa en del kvinnor som kommer hit vad de har för möjligheter. Kommer det en man frågar jag kanske 'När var du föräldraledig då?' Jag försöker lägga fram möjligheterna, lite att ändra normen eller visa vad min norm är. Jag vet ju att jag representerar samhället för de som kommer hit och försöker visa på en jämställd samhällsnorm även om jag vet att det inte är så.<sup>215</sup>

I sin myndighetsutövning ser frontlinjebyråkraten det som sin uppgift att visa samhällsnormen, att det i Sverige ska vara självklart för män att ta del av hemarbetet och ta ansvar för sina barn. Frontlinjebyråkraten talar också om "sin" norm, det som hen ser som jämställdhet. Som det diskuterades ovan finns det flera olika tolkningar av jämställdhet hos frontlinjebyråkraterna och den jämställdhet som frontlinjebyråkraterna ska lära invandrarklienterna kan skifta beroende på vilken frontlinjebyråkrat som klienten möter.

---

<sup>212</sup> Frontlinjebyråkrat citat 75

<sup>213</sup> Frontlinjebyråkrat citat 76

<sup>214</sup> Frontlinjebyråkrat citat 77

<sup>215</sup> Frontlinjebyråkrat citat 78

Frontlinjebyråkraten ovan använder handlingsutrymmet för att göra sig till talesperson för normen och ser det som en del av sin yrkesutövning att uppfostra klienterna i ”svensk jämställdhet”. I mötet mellan frontlinjebyråkrat och klient ställs den jämställda svensken mot den ojämsställda invandraren. Ojämsställdheten knyts till något kulturellt, något som är icke-svenskt. En annan frontlinjebyråkrat funderar också kring att ’lära’ klienterna jämställdhet, men ifrågasätter till skillnad från andra frontlinjebyråkrater om det ingår i uppdraget.

Man märker av ett visst mönster i vissa familjer. Som att nej vi kan inte ta det dagiset, det är för att det ligger för långt bort för att min fru ska kunna hämta. Så ska man ändå kunna jobba för jämställdhet och fråga varför kan inte din fru ta bussen eller gå en kilometer eller så är det kvinnan som säger att hon inte vill eller tror att hon inte vill. Man ställer upp en massa hinder. Men kan jag säga det? Har jag den tiden? Ingår det i min yrkesroll att ställa den frågan? Kan jag ta diskussionen? Det är väldigt oklart, men jag tror inte jag kan göra det.<sup>216</sup>

För även om det finns en jämställdhetspolicy som frontlinjebyråkraterna ska arbeta efter är det frågan om det i deras uppdrag ingår att uppfostra och ifrågasätta klienternas val att tacka nej till en förskoleplats eller att inte ta ut föräldraledighet. Hos flera av frontlinjebyråkraterna knyts kvinnors underordning till kultur snarare än till en könsmaktsstruktur. Ojämsställda relationer är något som finns mer hos invandrare än hos svenskar. Även mäns våld mot kvinnor knyts till kultur hos en del av frontlinjebyråkraterna, att det handlar om ”otrevliga attityder” som finns i invandratäta områden. Den familj som konstrueras som förtryckande blir primärt en invandrarkärnfamilj. När familjen diskuteras utifrån ras blir vissa kärnfamiljer mer förtryckande än andra, genom att kvinnor inte ses som en enhetlig grupp utan också ges en ras, blir det skillnad på familj och familj. Invandrarfamiljen och det som sker i relationen mellan invandrarkvinnan och hennes man blir en maktfråga som inte knyts till enbart kön, utan också till kultur och religion.

Att arbeta i ett invandratätt område lämnar tydliga spår, du ser klasskillnader, fattigdom och utsatthet och en del otrevliga attityder på grund av kulturer, som kvinnomisshandel till exempel.<sup>217</sup>

Flera av frontlinjebyråkraterna berättar om hur de i sin yrkesutövning aktivt försöker tillämpa ett jämställt bemötande, att de i ett möte med ett heterosexuellt par tittar på och talar med kvinnan, även om det är mannen som tar plats och pratar mest. En av frontlinjebyråkraterna berättar under intervjun hur hen i sin roll som myndighetsperson vill visa män och kvinnor som kommer från andra kulturer att män inte behöver tala för sin frus räkning, även om hen ganska krasst konstaterar att det nog inte förändrar så mycket.

---

<sup>216</sup> Frontlinjebyråkrat citat 79

<sup>217</sup> Frontlinjebyråkrat citat 80

När det kommer en man och försöker tala för sin frus räkning så vänder jag mig till henne och talar med henne, även om mannen svarar i hennes ställe. Uppmanar att komma tillbaka om det är något hon vill. Jag vet egentligen inte vad jag uppnår med det, men det känns bra för mig.<sup>218</sup>

En av frontlinjebyråkraterna berättar att hen skickar ut mannen ifall han inte har något med mötet att göra ”Han får lov att gå ut då, och det har hänt att man hör dunsar och bråk därutifrån ibland.”<sup>219</sup>

De kulturella faktorerna knyts inte bara till synen på kvinnor och män, frontlinjebyråkraterna ser även att det är kulturella faktorer som avgör om klienterna låtsas att de förstår eller om de säger till att de inte gör det.

Det här med förståelse är både kulturellt och språkligt. Bara för att jag säger något innebär det inte att de kommer att förstå. Vissa sitter ju här och nickar och låtsas förstå, man måste verkligen se, har det landat liksom. Vänta nu här, nu tar vi det en gång till, jag vill verkligen att du ska förstå det här. Så tar man det en gång till. Så får man rita, så får man hålla på. Man får på något sätt tänka på ett annat sätt här, man får vara mer kreativ, mer okonventionell. Det tror jag att de gillar med det här stället. Att det inte är så myndighetsaktigt, det tror jag är väldigt positivt.<sup>220</sup>

Frontlinjebyråkraterna ser att invandrarklienterna har andra behov när det gäller bemötandet från myndighetspersoner än vad klienter i ett mer homogent område skulle ha. Detta knyter frontlinjebyråkraterna till att ”människor från andra kulturer är mer privata i sitt förhållningssätt och roligare att arbeta med”<sup>221</sup> och ”de är mer inbjudande än svenskar”.<sup>222</sup> En frontlinjebyråkrat talar till och med om ”vansinniga skillnader” mellan ”oss” och klienterna.

Jag tycker det är så fascinerande med att arbeta gentemot dem, de har så mycket att lära oss och ge oss. De är mer spontana, de är så glada och de kan verkligen bli ledsna på ett helt annat sätt. De är oerhört tacksamma, det är en vansinnig skillnad. Det är verkligen roligt.<sup>223</sup>

Hur tas handlingsutrymmet i besittning i förhållande till den tredje och sista relationen? Hos frontlinjebyråkraterna framträder en syn på invandrarkvinnor som mer förtryckta och mer begränsade än svenska kvinnor. Underordningen knyts till kulturell tillhörighet i första hand, något som konstrueras utifrån en föreställning om vad som är ojämnt och icke-svenskt. Det gör att invandrarkvinnorna ses som förtryckta i egenskap av invandrarkvinnor i första hand, vilket gör att underordningen inte primärt är en fråga om kön. När frontlinjebyråkraterna talar om invandrarklienter tenderar de att utgå från stereotypa föreställningar om vad invandrare är, invandrarkvinnor är förtryckta, invandarmän är mer förtryckande och patriarkala än svenska

---

<sup>218</sup> Frontlinjebyråkrat citat 81

<sup>219</sup> Frontlinjebyråkrat citat 82

<sup>220</sup> Frontlinjebyråkrat citat 83

<sup>221</sup> Frontlinjebyråkrat citat 84

<sup>222</sup> Frontlinjebyråkrat citat 85

<sup>223</sup> Frontlinjebyråkrat citat 86

män och tillsammans lever de i ojämställda kärnfamiljer. Genom att utgå från att invandrarklienterna har en annan inställning till myndigheter och myndighetspersoner, väljer frontlinjebyråkraterna också att ge dem ett annat bemötande än svenska klienter. Kraven på invandrarklienterna är lägre, men samtidigt ser frontlinjebyråkraterna det som sin roll att uppfostra invandrarklienterna och lära dem det som de identifierar som svenska normer: att vara jämställd, att passa tider, att inte bära slöja etc. Frontlinjebyråkraterna ser också att de finns olika behov hos män och kvinnor beroende på deras bakgrund, att det uppstår ett kulturmöte mellan frontlinjebyråkraten som representerar den svenska myndighetskulturen och invandrarklienten som representerar det osvenska.

Genom att analysera hur de tre relationerna som frontlinjebyråkraterna har att ta hänsyn till i sitt arbete i förvaltningen och hur det påverkar hur frontlinjebyråkraterna väljer att ta handlingsutrymmet i anspråk har uppsatsens andra frågeställning besvarats. Jag går nu vidare och i uppsatsen och diskuterar resultaten i en avslutande diskussion.

## **7. Avslutande diskussion**

### **7.1 Handlingsutrymme – på gott och ont**

Uppsatsen tog sin utgångspunkt i den kritik som riktas mot den svenska modellens oförmåga att erkänna skillnader inom grupper, en kritik som framförs både av förvaltningsforskare och postmodernt orienterade feministiska forskare. Genom att undersöka hur tjänstemän som arbetar i situationsanpassade myndigheter i Botkyrka kommun ser på klienter med invandrarbakgrund, har jag funnit att tjänstemännen i större utsträckning ser skillnader inom gruppen kvinnor än vad den svenska jämställdhetspolitiken gör. Dessa tjänstemän anser att gruppstillhörigheter som klass, ras och religion spelar en avgörande roll för kvinnors behov och intressen. Studien visar också att den tolkning av rättvisa som finns hos tjänstemännen inte innebär att tjänstemännen anser att alla ska behandlas lika i kontakten med förvaltningen, utan att det därmed är mer rättvist att erkänna skillnader inom grupper. Studien visar också att den kritik som förvaltningsforskare riktar mot den svenska välfärdsstaten och dess oförmåga att erkänna skillnader och se olikheter inte stämmer om fokus riktas nedåt i styrningskedjan. Genom min analys av tolkningar hos de som implementerar politiken, väcks hos mig frågan om det som välfärdsstaten och jämställdhetspolitiken kritiserar för, snarare handlar om vilket perspektiv på implementering som tas än en genomgående brist i att se grupperns olika behov. Jag har funnit att de tolkningar av jämställdhet som finns hos tjänstemännen överensstämmer till viss del med den svenska jämställdhetspolitiken, det som i studien kallas omfördelade

genuspolitik. Vägen till kvinnors frigörelse anses gå via det betalda arbetet och hemarbetet ses av tjänstemännen som något män och kvinnor ska dela på. Den heterosexuella kärnfamiljen ses som familjenorm och där utsätts kvinnor också för förtryck, tjänstemännen anser att det finns en könsmaktsordning. Detta tyder på att tjänstemännens tolkningar överrensstämmer med en omfördelade syn. Det går dock inte att säga att tjänstemännen enbart har en omfördelade syn på familj, ty när familjer ges rastillhörighet sker en hierarkisering mellan svenska familjer och invandrarfamiljer. Tjänstemännens syn på kvinnor utgår från ett erkännande perspektiv där kvinnor inte ses som en enhetlig grupp, invandrarkvinnor anses i större uträkning än svenska kvinnor vara förtryckta. Det påverkar också tjänstemännens syn på familjen, när den svenska familjen ställs mot invandrarfamiljen uppstår en skillnad i graden av förtryck. Invandrare anses vara bärare av kulturella attribut som gör att de ses som mer bakåtsträvande och mindre medvetna om jämställdhet än svenskar.

Genom att jag i min undersökning utgår från teorier om frontlinjebyråkratins roll stannar inte undersökningen vid vilka tolkningar som tjänstemännen har, utan jag studerar också vilken form politiken tar när den 'kommer ut' i förvaltningen. Studien problematiserar det handlingsutrymme som finns kopplat till tjänstemännens yrkesroll och visar att tjänstemännens uppfattningar får genomslag i myndighetsutövningen. Handlingsutrymmet påverkar, på gott och på ont.

Denna studie visar att arbetsförmedlare och samhällsväglare har ett väsentligt inflytande över hur klienterna bemöts, över den politiska praktiken och över vilka beslut som fattas. I den kontext som studerats är det som avgör hur handlingsutrymmet tas i anspråk mer knutet till arbetsplatskultur och oskrivna normer än vad Lipskys frontlinjebyråkratiteori gör gällande. Att tjänstemännen väljer att lägga ned mer tid på klienten eller hjälpa till med uppgifter som ligger utanför de ordinarie, kan inte endast ses som en effekt av att de väljer klienten före organisationen. Detta måste också placeras in i den kontext som arbetsplatsen och arbetslaget utgör. Valet att ta handlingsutrymmet i besittning för att hjälpa klienten på organisationens bekostnad, behöver inte betyda att tjänstemännen gör det för att hen orienterar sig mot klienten. Det kan också förklaras utifrån att det på arbetsplatsen utvecklats en praxis att bryta mot vissa delar av regelverket, eller hjälpa till med uppgifter som faller utanför de ordinarie. Studien tog sin utgångspunkt i att handlingsutrymmet i sig är ett neutralt begrepp, att det är kontexten som avgör om det ska ses som något negativt eller positivt. Resultaten stöder detta och visar att handlingsutrymmet kan få både positiva och negativa effekter för det bemötande

som invandrade män och kvinnor får. Deras olika behov och krav tillmötesgås i en större uträkning, men tjänstemännen tenderar att konstruera behoven utifrån stereotypa bilder. När invandrare ses som bärare av kulturella attribut som gör att de har en låg medvetenhet om jämställdhetsfrågor, löper de också en stor risk att bemötas utifrån det. Invandrarkvinnor kan därför behandlas som förtryckta och isolerade i egenskap av invandrare och inte i egenskap av kvinnor.

Studien visar att mötet mellan tjänsteman och klient är ett möte mellan olika kulturer. Den kultur som invandrarna ställs mot är en byråkratisk kultur, men också en svensk kultur. Även om flera av tjänstemännen själva har invandrarbakgrund, är de i mötet med invandrarklienten representant för en svensk majoritetskultur. Detta visar sig genom att tjänstemännen talar om svenska värderingar och normer, att de har en svensk syn på jämställdhet och att de tagit avstånd från de värderingar som finns i hemlandet eller från den religion de vuxit upp med. I mötet mellan svensk jämställdhet och invandrare framträder en tydlig etnocentrism, det är den svenska kulturen och dess regler och värderingar som ses som något självklart och eftersträvansvärt. Detta gör att invandrarna tenderar att ses som bärare av en icke-svensk kultur, en kultur som tillskrivs invandrare som grupp och som blir enhetlig för alla invandrare oavsett ursprung. Denna kultur konstrueras utifrån svenskhet och vad som ses som motsatsen till det. Här uppstår det en dikotomi mellan 'vi och dom', mellan det svenska och det invandrade, mellan den svenska kulturen och den kultur som invandrare ses som bärare av. Det kan också få genomslag i myndighetsutövningen och i förvaltningen. Detta möjliggörs i och med att handlingsutrymmet ger tjänstemännen möjlighet att uppfostra och utbilda sina klienter i det som ses som svenskt: att kunna fylla i blanketter, att vara jämställd, att dela på betalt och obetalt arbete, att komma till ett möte på utsatt tid eller att som man vara hemma med barn. Tjänstemännens val att utbilda klienterna i svenskhet kan ses som ett uttryck för det informationsövertag som finns hos de anställda i förvaltningen. Dock är det få frontlinjebyråkrater som reflekterat över om det egentligen ingår i deras uppdrag att 'uppfostra' klienterna, och vad denna paternalistiska inställning får för betydelse för myndighetsutövningen.

Den stereotypifiering som Lipsky menar är nödvändig för att frontlinjebyråkraterna ska kunna sköta sitt arbete, får i den kontext som studerats också effekten att invandrare ses som bärare av kulturella attribut. Detta gör att de i en större utsträckning ses som ojämsställda och förtryckande/förtryckare än vad svenskar gör. Studien stöder därmed Soydan, Kamali och



Schierenbecks resultat, att de stereotypa föreställningar om invandrare som tjänstemännen har, får genomslag i den faktiska myndighetsutövningen. Tjänstemännen har också ett avgörande inflytande över hur jämställdhetspolitiska mål ska tillämpas i myndighetsutövningen. Tolkningen av vad det innebär att klienterna ska ha samma makt att forma samhället och sina liv görs av den enskilda tjänstemannen. Anser tjänstemannen att brist på jämställdhet beror på att det finns en könsmaktsordning eller är jämställdhet något som handlar om hur man känner sig?

Om man utifrån studiens resultat ska drista sig till att formulera rekommendationer för hur ett jämställdhetsarbete i situationsanpassade myndigheter kan se ut, kan det formuleras som följer: Den problematik som finns inbäddad i jämställdhetsbegreppet bör lyftas fram för att undvika att jämställdhet ses som synonymt med jämlikhet eller likställs med folkvett. Studien visar att det är viktigt att tydligt definiera vad jämställdhet innebär, att det handlar om relationen mellan män och kvinnor. De orättvisor som uppstår inom och mellan grupper på grund av ras eller religion, är inte något som innefattas i jämställdhetsbegreppet. Att se att villkoren inom gruppen kvinnor och gruppen män skiljer sig åt beroende på andra gruppstillhörigheter är grundläggande för ett rättvist bemötande. Det bör dock ses som maktassymetrier som förstärker och intervenerar varandra, men inte som något som ingår i jämställdhetsbegreppet. En rekommendation är också att definiera vad jämställdhet innebär och vad ett jämställt bemötande betyder för myndighetsutövningen. Detta skulle göra att tjänstemännens egna tolkningar inte riskerar att bli det som tillämpas i myndighetsutövningen i samma utsträckning som tidigare.

Studien visar också att diskussionerna kring jämställdhet ofta tenderar att handla om hur tjänstemännen själva tolkar jämställdhet utifrån sina privata upplevelser i hemmasfären och utifrån relationerna till kollegorna. Därför bör bemötandet som klienterna får av tjänstemännen ses som en professionsfråga och tjänstemännens privata åsikter lämnas utanför arbetet i förvaltningen. Även jämställdhetsarbetet som sker inom organisationen och i personalgruppen bör skiljas från arbetet med ett mer jämställt bemötande av de klienter som tar del av förvaltningens verksamhet.

När riktlinjer för bemötandet av klienter formuleras bör det också innefatta en diskussion om vem som ska definiera vem. I en kontext som Botkyrka kommun är det viktigt att erkänna skillnader inom grupper för att bemötandet ska bli rättvist, men ett sådant erkännande reser också frågan om 'vem det är som ska definiera skillnaderna?'. För att återknyta till den svarta

feminismen är det också en fråga om vem som har tolkningsföreträde när det kommer till att definiera grupptillhörighet och identitet. I förvaltningen är det tjänstemannen som i sin yrkesroll omvandlar varje klient till ett fall. Denna kategorisering tenderar att baseras på grundval av stereotypa föreställningar. Det väcker också frågan om det erkännande av grupper som Fraser och Young menar är nödvändigt för att det ska gå att nå rättvisa, här snarare bidrar till att befästa orättvisor istället för att minska dem? Young menar att förtryckta grupper kan frigöra sig från kulturell dominans genom att själva formulera sin grupptillhörighet. Men hur fungerar erkännande av förtryckta grupper, när det inte är de förtryckta grupperna själva som formulerar sin egen grupptillhörighet utan tjänstemän i förvaltningen?

Här står den svenska förvaltningen inför en utmaning. Regelverket baseras på normer som utgår från en universell syn på rättvisa där alla ska behandlas lika. Med den tolkningen finns också en föreställning inbyggt om vad som är svenskt – från de behov som definierats, till de krav som ställs på klienterna. Skulle tjänstemännen inte erkänna skillnader skulle deras arbetssituation bli omöjlig; det går inte att behandla alla lika och det blir inte heller mest rättvist. Men samtidigt blir det också orättvist genom att det bemötande invandrarklienterna får tenderar att bygga på stereotypa bilder.

Det väcker också frågan om vad som är det mest rättvisa bemötandet i förvaltningen? I arbetet med att erkänna skillnader och se olika gruppers behov, uppstår ett förvaltningspolitiskt dilemma: Hur kan förvaltningen ge klienterna lika förutsättningar i mötet med myndigheten, utan att det blir ett lika bemötande? Vad blir det mest rättvisa bemötandet utifrån detta dilemma? Något svar på frågan ger inte denna studie, även om den bidragit till att problematisera dilemmat utifrån ett köns- och rasperspektiv genom att visa att tjänstemännens tolkningar får genomslag i myndighetsutövningen och *på vilket sätt* det kan påverka det bemötande som män och kvinnor i Botkyrka får. Däremot svarar studien inte på *hur* detta dilemma kan lösas och *hur* tjänstemännen på bästa sätt ska bemöta sina klienter. Därför bör studier av frontlinjebyråkrati i framtiden i större utsträckning fokusera på hur tjänstemännen i mötet med klienterna ska kunna erkänna skillnader inom olika grupper, och utifrån det ge dem lika förutsättningar, utan att de ska bemötas lika eller utifrån stereotypa bilder.

Det förvaltningspolitiska dilemmat kan knytas till Frasers diskussion om en rättviseteori för den moderna välfärdsstaten, om att erkänna eller omfördela. Något svar på vilken väg den moderna välfärdsstaten ska gå, ger inte studien. Men dess resultat visar att det blir än mer

komplext att tala om att erkänna olika gruppers behov när vi ser att grupptillhörigheter som ras och kön inte är isolerade från varandra, utan att det går att tillhöra flera bivalenta kollektiv. Att det är en skillnad på att vara en kvinna som utgör en del av normen eller att vara kvinna och avvika från normen på grund av ras. Genom att maktassymetrier intervenerar och förstärker varandra, står den moderna välfärdsstaten inför en stor utmaning i att förena ett erkännande av skillnader med lika förutsättningar. De som först av alla tvingas anta utmaningen och bestämma vilken takt som välfärdsstaten ska gå i, är de som befinner sig långts ned i implementeringskedjan och som möter människor med olika behov, tjänstemännen i förvaltningen.

Studien visar också att demokratins svarta hål kan uppstå i mötet mellan förvaltningen och invandrarklienterna, för vems är ansvaret för det olika bemötandet? Vem är ansvarig för att tjänstemän väljer att gå mot både organisation och klient för de anser sig veta vad som är bäst? Är det politikerna som formulerar för lösa politiska mål eller är det organisationsledningen som i större utsträckning bör styra hur handlingsutrymmet ska kunna tas i besittning? Är det tjänstemännen själva som bör ställas till svars för att de tar handlingsutrymmet i anspråk i för stor utsträckning och inte bemöter invandrarklienterna i enlighet med de förvaltningsdemokratiska principerna? För till syvende och sist är det en fråga om demokrati: Vem bär ansvaret för att invandrare inte ges rätt till likabehandling och lika prövning i svensk myndighetsutövning och att förvaltningen därmed kan brista i legitimitet?

## **7.2 Nya frågor och framtida forskning**

Under arbetets gång har nya frågor väckts och så även bredden på det område som kan studeras. Av pragmatiska skäl inkluderades inte ålder, sexualitet, könsöverskridande identitet eller funktionshinder i analysen. Under intervjuerna snuddade ett par av tjänstemännen vid ämnet, att de endast träffat ett fåtal HBT-personer<sup>224</sup> då de menar att det i invandrarkulturer är svårt bryta mot den sexuella normen. Detta väcker frågan om det innebär att alla klienter bemöts utifrån en heterosexuell norm när de är i kontakt med förvaltningen? Därför är det, på samma sätt som att studera hur tjänstemännen ser på kvinnor och män utifrån ras och religion, intressant att undersöka vilka föreställningar och tolkningar de har kring sexualitet. I analysen framkom det att det som ses som en familj hos tjänstemännen tydligt utgår från en

---

<sup>224</sup> HBT är en förkortning av homosexuella, bisexuella och transpersoner och fungerar som ett samlingsnamn för personer som inte identifierar sig som heterosexuella.

heterosexuell kärnfamiljsnorm. Det väcker då frågan hur tjänstemännen hanterar andra familjekonstellationer? I en liknande studie där socialkontor och försäkringskassa som i sin myndighetsutövning också väger in faktorer som hemförhållanden och familjesituation när de handlägger ärenden, blir en sådan fråga i allra högsta grad relevant. Vilka föreställningar om invandrades kulturella syn på sexualitet har tjänstemännen och hur påverkar det hur klienternas familjesituation tolkas? Antas samkönade par med invandrarbakgrund i större utsträckning leva i en vänskapsrelation än samkönade par med svensk bakgrund? Vilka föreställningar finns hos tjänstemännen om paret har olika etnisk bakgrund eller om ålder läggs till i analysen? Eller funktionshinder? Här skulle en studie som jämför bemötande av svenska klienter och invandrarklienter kunna öka kunskapen om hur föreställningar om grupptillhörigheter som ras, kön, sexuell läggning, ålder, sexuellt uttryck eller funktionshinder påverkar.

I min studie problematiseras inte heller tjänstemännens egen bakgrund, något som skulle kunna undersökas inom ramen för ett annat projekt: Hur den resa som frontlinjebyråkraten gjort från invandrare till svensk påverkar dennes föreställningar och sätt att konstruera svenskhet, om ett avståndstagande till hemland och religion gör att de i större utsträckning reproducerar bilder av svenskhet.

Ett av studiens resultat är att arbetsplatskultur och mer eller mindre explicita normer spelar en roll för hur tjänstemännen tar handlingsutrymmet i besittning, något som gör att det finns fog för att tillskriva det en större roll inom frontlinjebyråkratteorin. I framtida studier vore det intressant att rikta större fokus på ledningen och chefsers roll. Genom att studera ledningens agerande i relation till tjänstemännens val att använda sig av handlingsutrymmet, skulle vi komma närmare att förstå vad som styr frontlinjebyråkraterna. En sådan studie skulle också kunna bidra till att söka svar på hur den bristande legitimiteten i förvaltningen kan uppstå genom att ledningens roll problematiseras.

Undersökningen har visat att de enskilda tjänstemännens syn på jämställdhet tenderar att få genomslag i myndighetsutövningen och att den kritik som reses mot den svenska modellens oförmåga att erkänna skillnader inte stämmer om fokus flyttas till de som utför politiken. Detta gör att den universella principen om lika bemötande åsidosätts och att stereotypa föreställningar kan få genomslag i myndighetsutövningen. Men vad beror det på? Min uppfattning är att svaret går att finna i att den svenska frontlinjebyråkratins organisation och struktur möjliggör att regelverk tillåts att kringgå. Om det stämmer och om svaret ligger i

den svenska myndighetsutövningen, reses också frågan hur det ser ut i andra länders förvaltningar? Är detta unikt för Sverige?

Vilken roll spelar typen av välfärdsstat för myndighetsutövningen? Den liberala välfärdsstatsmodellen ses av vissa forskare som bättre lämpad att hantera klyftor mellan minoritetsgrupper och se de olika behov som finns inom gruppen kvinnor. Även om den omfördelade välfärdsstaten inte hanterar erkännande på samma sätt, försöker den till skillnad från den liberala modellen att utjämna grupper och ställa alla lika, något som inte den liberala modellen strävar efter. Detta kan knytas såväl till Frasers dilemma som till frontlinjebyråkratiteorin, och ligga till grund för en komparativ studie av välfärdsstater. Vad blir resultatet om frontlinjebyråkratin i en liberal välfärdsstat jämförs med en omfördelade välfärdsstat som Sverige? Kan det vara så att den liberala modellen genom att inte anse att det är mest rättvist att alla har samma nivå och lika möjligheter, gör att tjänstemännen i samma utsträckning inte behöver använda handlingsutrymmet för att kunna hantera klyftor som uppstår på grund av ras, klass, kön och religion? Gör det att myndighetsutövningen skiljer sig åt och att den förvaltningspolitiska legitimiteten inte hotas på samma sätt? Eller är det så att skillnaderna mellan de olika välfärdsstatssystemen inte är så stora om vi studerar de som arbetar i förvaltningen, och inte antar ett uppifrånperspektiv på implementering?

De resultat jag kommit fram till fyller inte igen den forskningslucka som identifierades, men bidrar till att visa att den svenska välfärdsstatens takt skiljer sig åt beroende på vilken nivå som analyseras. De nya frågor som rests under arbetets gång visar också att det är ett område som bör studeras i större omfattning än vad som är möjligt att göra i en enskild uppsats.

Därför avslutas denna studie med att konstatera att det med fördel kan bedrivas mer forskning på området.

## Referenser

### Böcker

- Allwood, Carl Martin (2000) ”Kulturell och social påverkan. Några förutsättningar för tvärkulturella möten” i Allwood, Carl Martin & Franzén, Elsie C (red.) *Tvärkulturella möten*. Stockholm: Natur & Kultur
- Bacchi, Carol Lee (1999) *Women, Policy and Politics, the Construction of Policy Problems*. London: Sage
- Bendz, Anna (2003) ”Arbetslöshetsförsäkringen och autonomi” i Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt*. Malmö: Liber
- Bryson, Valerie (2003) *Feminist Political Theory – an Introduction*. Andra upplagan. New York: Palgrave Macmillan
- Butler, Judith (2005) *Könet brinner*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Carbin, Maria (2008) ”Honour related violence – the invention of a policy problem in Sweden” i Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet *Critical Studies of Gender Equality. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Stockholm. Göteborg: Makadam
- Cavarero, Adriana (2004) ”Politizing Theory” i White, Stephen K. & Moon, Donald (red.) *What is Political Theory?* London: Sage
- Collins, Patricia Hill (1990) *Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Boston: Unwin Hyman
- Crenshaw, Kimberlé (1989) ”Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” i James, Joy & Sharpley-Whiting, Denean T. (red.) *The Black Feminist Reader*. Massachusetts och Oxford: Blackwell Publishers
- Dahl, Ulrika (2005) ”Scener ur ett äktenskap: jämställdhet och heteronormativitet” i Kulick, Don (red.) (2005) *Queersverige*. Stockholm: Atlas,
- Dahlerup, Drude (2002) ”Er ligestillingen opnået?: ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige” i Borchorst, Anette (red.) *Kønsmakt under forandring*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag
- Dahlström, Carl (2003) ”Lagt kort ligger: svensk invandrapolitik 1964-2000” i Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt: om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber
- Davies, Angela Y. (1977) ”Women and Capitalism: Dialectics of Oppression and Liberation” i James, Joy & Sharpley-Whiting, Denean T. (red.) *The Black Feminist Reader*. Massachusetts och Oxford: Blackwell Publishers
- de los Reyes, Paulina & Molina, Irene (2005) ”Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/etnicitet i det postkoloniala Sverige” i de los Reyes, Paulina, Molina, Irene och Mulinari, Diana (red.) *Maktens (o)lika förklädnader*. Stockholm: Atlas
- Demker, Maria (2003) ”Att förbli i Ingenmansland. Immigrationspolitikens brist på institutionell förändring.” i Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt: om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber

- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2003) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press
- Florin, Christina & Nilsson, Bengt (2000) *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Umeå: Jämställdhetskommittén vid Umeå universitet
- Fraser, Nancy (1995) ”Från omfördelning till erkännande? Rättvisedilemman i en ’postsocialistisk’ tid” i *Den radikala fantasin: mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos
- Gemzöe, Lena (2002) *Feminism*. Stockholm: Bilda Förlag
- George, Alexander L. & Bennet, Andrew (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, Massachusetts: BCSIA
- Gustavsson, Siv (1996) ”Childcare and Types of Welfare States” i Sainsbury, Diane (red.) *Gendering Welfare states*. London: Sage
- Hernes, Helga (1987) *Welfare state and woman power: essays in state feminism*. Oslo: Norwegian Univ. Press
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2002) *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage
- Hill, Michael (1997) *The policy Process in the Modern State*. 3:e upplagan. Harvester, Wheatsheaf, Cornwall: Prentice Hall
- Hirdman, Yvonne (2001) *Genus – om det stabila föränderliga former*. Andra upplagan. Malmö: Liber
- Hirdman, Yvonne (2001b) *Med kluven tunga, LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas
- Hooks, Bell (1981) *Ain't I a woman: Black women and feminism*. Boston: South End Press
- Hooks, Bell (2000) *Feminist theory: from margin to center*. Cambridge: South End press
- James, Joy (1999) ”Radicalizing Feminism” i James, Joy & Sharpley-Whiting, Denean T. (red) *The Black Feminist Reader*. Massachusetts, Oxford: Blackwell Publishers
- Kamali, Masoud (2002) *Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund*. Stockholm: Carlsson
- Klinth, Roger (2002) *Göra pappa med barn*. Umeå: Boréa Bokförlag
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur: Lund.
- Kymlicka, Will (2002) *Contemporary political philosophy*. Oxford: Oxford University Press
- Lantz, Annika (2007) *Intervjumethodik*. Lund: Studentlitteratur
- Lindvert, Jessica & Schierenbeck, Isabelle (2008) ”Om jämförande politik och policy” i Lindvert, Jessica & Schierenbeck, Isabelle (red.) *Jämförande politik*. Malmö: Liber

- Lindvert, Jessica (2002) *Feminism som politik*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage
- Okin, Susanne Moller (2004) "Gender, the Public, and the Private" i Phillips, Anne (red.) *Feminism & Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Pierre, Jon & Rothstein, Bo (2003) "Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter." i Pierre, Jon & Rothstien Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt*. Malmö: Liber
- Pincus, Ingrid (2002) *The politics of gender equality policy: a study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Örebro Universitet: Örebro
- Premfors, Rune (1989) *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo (1994) *Vad staten bör göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag
- Rothstein, Bo (2003b) *Politiken som organisation*. Angered: SNS Förlag
- Rothstien, Bo (2001) "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Rothstien, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag
- Sainsbury, Diane (1996) *Gender Equality and Welfare States*. London: Sage
- Sannerstedt, Anders (2001) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag
- Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa Bokförlag
- Schierenbeck, Isabell (2003b) "Vem bryr sig om regelverket" i Pierre, Jon & Rothstien Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt*. Malmö: Liber
- Siaroff, Alan (1994) "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology" i Sainsbury, Diane (red.) *Gendering Welfare States*. London: Sage
- Soydan, Haluk (1995) *Försäkringskassan och invandrarna*. Lund: Bokbox
- Taylor, Charles (1999) "Erkännandets politik" i Taylor, Charles (red.) *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Andra upplagan. Göteborg: Daidalos
- Wendt Höjer, Maria & Åse, Cecilia (2003) *Politikens paradoxer – En introduktion till feministisk politisk teori*. Lund: Academia Adacta
- Yin, Robert. K (1994) *Case study research. Design and methods*. Andra upplagan. Thousand Oaks: Sage
- Young, Iris Marion (1990) *Att kasta tjejkast*. Stockholm: Atlas
- Tidskrifter**
- Bacchi, Carol Lee & Eveline, Joan (2005) "What are we mainstreaming when we mainstream gender?" i *International Journal of Politics*, 7:4
- de los Reyes, Paulina (2000) "Folkhemmet paradoxer. Genus och etnicitet i den svenska modellen", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2
- Lewis, Jane (1992) "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Sociology* 44
- Magnusson, Eva (2004) "Jämställdheterna i Norden mellan retorik och praktik", *NIKK – Nordisk institutt for kunnskap om kjønn*.



Orloff, Ann Shola (1993) "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review* 58 (3)

Towns, Ann, (2002) "Paradoxes of (In)Equality: something is rotten in the gender equal state of Sweden" i *Cooperation and conflict: journal of the Nordic international studies association*. Vol. 37

### **Offentligt tryck**

Appelqvist, Maria (2000) "Flyktingmottagandet och den svenska välfärdsstaten under 1990-talet" i SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*. Stockholm: Norstedts

Björnstam, Linnéa & Larsson, Jennie K (2007) *Individen i det offentliga, familjen i det privata – en jämställdhetspolitisk paradox. En diskursanalys av regeringens arbetsmarknads- och familjepolitik*. Samhällsvetenskapliga institutionen. Stockholm: Södertörns Högskola

de Los Reyes, Paulina (2005b) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering" i SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes

Florin, Christina (2002) "Visionära byråkrater: Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen" i Hirdman, Anja (red.) *Revolution på svenska: om jämställdhetens institutionalisering, politisering och expansion 1972-1976: vittnesseminarium 9 oktober 2002*. Samtidshistoriska Institutet Södertörns Högskola: Stockholm

Hirdman, Yvonne (2002) "Revolution på svenska – den svenska genuspolitiken under efterkrigstiden" i Hirdman, Anja (red.) *Revolution på svenska: om jämställdhetens institutionalisering, politisering och expansion 1972-1976: vittnesseminarium 9 oktober 2002*. Samtidshistoriska Institutet Södertörns Högskola: Stockholm

Jordansson, Birgitta (2005) "Jämställdhet och genusforskning" i SOU: 2005:66 *Makten att forma samhället och sitt eget liv, forskarrapporter*. Stockholm: Fritzes

Knocke, Woukko (1993) "De invandrade kvinnornas arbetsmarknad" i DS 1993:8 *Kvinnors arbetsmarknad. 1990-talet – återtågets årtionde?* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Larsson, Jennie K (2008) *Politiska ideal kommer och går, men kärnfamiljen består – en diskursanalys av riksdagsdebatten om vårdnadsbidraget 2007/2008*. Institutionen för genus, kultur och historia. Stockholm: Södertörns Högskola

Peralta, Amanda (2006) "Det sagda och det tänkta. Begrepps användning och begreppsskifte i diskursen om invandrare och invandrapolitik i SOU 2006:37 *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes

Pringle, Keith (2006) "Svenska välfärdssvar på etnicitet: intersektionella perspektiv på barn och barnfamiljer" i SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritzes

SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm: Fritzes

SOU 2006:37 *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes

Yazdanpanah, Soheyla (2005) "Få livet att gå ihop: om lågavlönade kvinnors inkomstkällor" i SOU 2005:66 *Makt att forma sitt eget liv, forskarrapporter*. Stockholm: Fritzes

## **Internetkällor**

Arbetsförmedlingen: <http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?c=32491> (tillgänglig 2009.05.27)

Botkyrka kommun områdesstatistik: <http://www.botkyrka.se/omkommunen/botkyrkaisiffror/> (tillgänglig 2009.05.27)

Regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/14257> (tillgänglig 2009.05.27)

Regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/sb/d/7613/a/117521> (tillgänglig 2009.05.27)

Södertörns Högskola:

<http://webappo.web.sh.se/C1256D110045188B/0/3D3942D5A49FA8DCC1256D3A0033E62C> (tillgänglig 2009.05.27)

## **Intervjuer**

Samhällsvägleddare 1, Personlig intervju 2009.04.06

Samhällsvägleddare 2, Personlig intervju 2009.04.06

Samhällsvägleddare 3, Personlig intervju 2009.04.06

Samhällsvägleddare 4, Personlig intervju 2009.04.07

Samhällsvägleddare 5, Personlig intervju 2009.04.07

Samhällsvägleddare 6, Personlig intervju 2009.04.08

Samhällsvägleddare 7, Personlig intervju 2009.04.08

Samhällsvägleddare 8, Personlig intervju 2009.04.08

Arbetsförmedlare 1, Personlig intervju 2009.04.17

Arbetsförmedlare 2, Personlig intervju 2009.04.17

Arbetsförmedlare 3, Personlig intervju 2009.04.27

Arbetsförmedlare 4, Personlig intervju 2009.04.27

## **Bilagor**

### **Bilaga 1: Intervjuguide**

Inledning om intervjuens syfte. Upplägg och tillvägagångssätt. Information om möjligheter till konfidentialitet kring det som sägs under intervjun.

#### **Inledande frågor**

Hur länge har du arbetat här och vad har du för bakgrund?

Varför har du valt att arbeta här?

Beskriv en vanlig dag på jobbet?

#### **Tema 1 Regelverk & policys**

Hur ser du på det regelverk du arbetar efter?

Hur är regelverket utformat och hur ser det ut?

Hur användbart är det i ditt arbete med de klienter du har?

Hur skulle du säga att du tillämpar regelverket?

Hur hanterar du ärenden där regelverket inte är tillämpligt på en åtgärd som du anser vara befogad?

Vad händer om du avviker från regelverket?

Vem frågar du om råd om du inte vet hur ett ärende ska behandlas?

Vad påverkar hur du tillämpar regelverket?

Hur ser du på de jämställdhetspolicys du arbetar efter?

Hur skulle du säga att du tillämpar jämställdhetspolicys?

Skulle du säga att organisationens jämställdhetsmål stämmer med klientens behov?

Hur tycker du att de jämställdhetspolitiska målen och policys går att tillämpa i ditt arbete?

Hur upplever du ditt arbete med att ge klienterna ett rättvist och jämställt bemötande?

Hur påverkar det att du arbetar i en invandrartät kommun ditt arbetssätt och de beslut du tar?

#### **Tema 2 Den dubbla rollen**

Hur uppfattar du din position på medborgarkontoret/arbetsförmedlingen?

Hur hanterar du positionen mellan klient och organisation?

Hur ser du på organisationens mål kontra klientens behov?

Hur hanterar du ärenden där du och klienten inte är överens?

Har det hänt att du beslutat om en åtgärd trots att klienten inte vill?

Vad påverkar huruvida du orienterar dig mot klienten eller organisationen?

#### **Tema 3 Invandrarklienter**

Hur tycker du att det är att arbeta i en invandrartät kommun?

Ser du kulturella skillnader?

Språkets roll?

Är det en skillnad att arbeta med kvinnor beroende på om de är invandrare eller inte?

Är det en skillnad att arbeta med män beroende på om de är invandrare eller inte?

Vad utmärker i så fall skillnaden?

Vad innebär jämställdhet för dig?

Vad innebär rättvisa för dig?

Upplever du att det finns särskilda intressen och behov hos kvinnor? Hur upplever du att det går att möta kvinnors behov?

Det här var mina frågor, är det något som du vill tillägga eller fråga om?